



FORSVARET

Forsvarets høgskole

Riksrevisjonen og Forsvaret

Selvutnevnt vaktbikkje eller Stortingets løpegutt?

Major Joakim Thyregod Aspelund

Masteroppgave
Forsvarets høgskole

Vinter 2017

Forord

”Hei gutter, vil dere ta en master?”

Reidar Skaug, tidl. Dekan ved Krigsskolen

Våren 2014 fikk undertegnede og to kollegaer ved Krigsskolen tilbud om en master ved FHS og UiO. Tanken var at vi skulle velge emner ved UiO og FHS, og avslutte med en masteroppgave ”ved et av stedene”.

Vår utdanning var et pilotprosjekt for deltidsmasteren som nå er etablert ved FHS. Selv om det har vært svært lærerikt å være emnestudent ved UiO, tror jeg den valgte løsningen med mulighet for tettere oppfølging av masterstudentene ved FHS er den beste løsningen, både for forsvaret og den enkelte student.

Etter et bredt og variert utvalg av emner ved FHS og UiO, var det ønsket om å skrive en oppgave om dynamikken i ledelsen av forsvarssektoren. Etter gode diskusjoner med kollegaer og ikke minst veileder, kom jeg fram til at en nærmere undersøkelse av Riksrevisjonens rolle overfor Forsvaret kunne være interessant, og allerede ved det første besøket på Riksrevisjonens hjemmesider oppdaget jeg at et av de mest brukte søkeordene på Riksrevisjonens hjemmesider var nettopp Forsvaret, jeg tok det som et tegn på at flere kunne være interessert i det samme. Arbeidet med oppgaven ble gjennomført i perioden august 2016 til januar 2017.

Når oppgaven omsider er ferdigstilt, er det på sin plass å rette noen takker. Takk til Reidar Skaug, tidligere dekan ved Krigsskolen. Mine kollegaer Lars Tore Elvesveen og Eivind Flaa for god støtte underveis i vår felles ”studenttilværelse”. Kollegaer ved Krigsskolen som i perioder har måttet unnvære min tilstedeværelse. En stor takk, også, til min veileder, Per Martin Norheim-Martinsen ved IFS.

Og til slutt, tusen takk for tålmodigheten til Janne og gutta!

Joakim Th. Aspelund(sign.)

Sofiemyr, 30. Januar, 2017

Sammendrag

Politisk styring av Forsvaret har blitt skjerpet over de siste 20 årene. Denne studien ser nærmere på Riksrevisjonens påvirkning på den politiske styringen av Forsvaret i Norge, i perioden 1997 til 2010. Oppgaven baserer analysen på prosess-sporing av aktørenes aktiviteter i den samme perioden, og undersøkelsene dekker Forsvarsdepartementet, Forsvarets ledelse, Stortingets Kontroll- og Konstitusjonskomité, og Riksrevisjonen i tillegg til enkeltaktørers påvirkning. Oppgaven bruker eksisterende teorier om sivil-militære relasjoner og styring innen offentlig sektor for å belyse problemstillingen, og problematiserer anvendbarheten av tradisjonelle teoretikere som Huntington og Janowitz som grunnlag for dagens forskning og ordskifte omkring norske sivil-militære relasjoner. Oppgaven viser at Riksrevisjonen har påvirket den politiske styringen av Forsvaret i kraft av sin rapportering til Stortinget.

Summary

Political control of the Norwegian military has been tightened over the past 20 years. This thesis examines the Office Auditor General's influence on the political control of the Armed Forces of Norway, in the period 1997 to 2010. The thesis' analysis is based upon the use of Process-tracing of actors' activities in the same period, and surveys cover the Ministry of Defence, Armed Forces leadership, Standing Committee on Scrutiny and Constitutional Affairs and Office of Auditor General as well as individual actors' influence. The thesis uses existing theories on civil-military relations and governance in the public sector in order to elucidate the problem, and discusses the applicability of traditional theorists like Huntington and Janowitz as the basis for current research and debate about Norwegian civil-military relations. The thesis shows that the Office of Auditor General has impacted the political control of the defense by virtue of its reporting to Parliament.

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	7
1.1. PROBLEMSTILLING	9
1.2. AVGRENSNING, DEFINISJONER OG FEILKILDER	9
1.3. OPPGAVENS STRUKTUR	10
2. FORSKNINGSDESIGN, METODE OG KILDEBRUK	11
2.1. FORSKNINGSDESIGN	11
2.2. METODE	12
2.2.1. <i>Prosess-sporing</i>	13
2.2.2. <i>Kilder</i>	14
2.2.3. <i>Eliteintervju</i>	15
3. TEORI	17
3.1. DEMOKRATISK KONTROLL & SIVIL-MILITÆRE RELASJONER	17
3.2. STYRING I OFFENTLIG SEKTOR	19
3.3. TRADISJONELLE AKTØRER	22
3.3.1. <i>Politisk ledelse</i>	23
3.3.2. <i>Forsvarets ledelse</i>	27
3.4. NYE AKTØRER	31
3.4.1. <i>Riksrevisjonen</i>	31
4. ANALYSEN	34
4.1. DOKUMENTANALYSEN	35
4.2. RIKSREVISJONEN SOM POLITIKERNES HJELPER (1997-2002)	36
4.3. KONKURSEN (2003-2004)	40
4.4. NORMALISERING (2005-2010)	44
5. AVSLUTNING	48
5.1. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	48
5.2. BEGRENSNINGER I OPPGAVEN	50
5.3. VIDERE FORSKNING	50
LITTERATURLISTE	51
LOVER OG FORSKRIFTER	51
PUBLIKASJONER FRA STORTING OG REGJERING	51
BØKER	53
LISTE MED RAPPORTER FRA RIKSREVISJONEN ANGÅENDE FORSVARSSEKTOREN	55
ANDRE DOKUMENTER VEDRØRENDE RIKSREVISJONEN	55
VEDLEGG	56
INTERVJUGUIDE, RIKSREVISJONENS PÅVIRKNING AV FORSVARSSEKTOREN	56

1. Innledning

Omstilling av og i offentlig sektor har pågått i en årrekke, og har opptatt og engasjert politikere og byråkrater i Norge og hos våre allierte. I enkelte sektorer av sentralforvaltningen har omstilling hatt en så fremtredende rolle at det er opprettet egne forskningsprosjekter for å måle effekten og se på prosesser i den enkelte sektors omstilling. Et eksempel er prosjektet ”Forsvarsomstilling” ved Institutt for Forsvarsstudier (IFS) ved Forsvarets Høyskole. Et konkret resultat av dette prosjektet er boken *Balansegang* (2014) av Olav Bogen og Magnus Håkenstad. I boken presenterer forfatterne Forsvarets omstilling i perioden etter den Kalde Krigen. Boken gir en grundig historisk gjennomgang av forsvarssektorens utvikling siden den Kalde krigens slutt, og stiller en rekke viktige spørsmål. Blant mange aktører i den forsvarspolitiske utviklingen etter 1990, peker Bogen og Håkenstad på Riksrevisjonen (RR) som en bidragsyter for økt kontroll og offentlig ettersyn¹. Det refereres også flere steder til Riksrevisjonen i diskusjonene omkring omstillingen, men sjelden i hvilken grad, og hvordan Riksrevisjonen har påvirket omstillingen. Disse referansene gir grunnlag for grundigere undersøkelser og forsøksvis analyser av Riksrevisjonens rolle. Økt kunnskap om Riksrevisjonens påvirkning på offentlig sektor vil være nyttig for senere forskning.

Som offiser både ved operative avdelinger, ved staber og de seneste årene på Krigsskolen, har Riksrevisjonens stadig hyppigere tilstedeværelse i det offentlige ordskiftet vekket nysgjerrighet og innledningsvis undring over hvordan en samling regnskapsførere skulle være i stand til å mene noe om ”min” profesjons utførelse av vårt samfunnsoppdrag, forsvaret av Norge. Noen år etter jeg første gang hørte om Riksrevisjonen rapportering om Forsvaret, har økt innsikt i både politikkens vesen, forvaltningens utfordringer og Forsvarets indre liv gitt et noe mer nyansert syn på den initiale skepsisen. En undersøkelse som ser nærmere på Riksrevisjonens påvirkning på den politiske styringen av Forsvaret kan gi ny kunnskap om et område som så langt kun er *kommentert* i norsk forskning, men som i mindre grad er undersøkt spesifikt.

Omstilling, endring, effektivisering og optimalisering er bare noen av begrepene som florerer i både næringsliv og offentlig sektor. Etter en nitid oppbygging av den norske velferdsstaten i årene etter Andre Verdenskrig, med en kontinuerlig voksende offentlig sektor, har det siden den gang vært nødvendig med stadige og gjennomgripende reformer for å sikre at velferdsstaten fortsatt skal være bærekraftig også inn i framtiden. Starten på den

¹ Olav Bogen og Magnus Håkenstad(2015). *Balansegang – Forsvarets omstilling eller den Kalde krigen*. Dreyer. s.226

omstillingsviljen vi ser i dag opplever i offentlig sektor kan derfor skrives tilbake til begynnelsen av 1980-tallet, og Willoch-regjeringens ønsker om ”modernisering” av Staten, og Arbeiderpartiets noe senere ”fornyelse” av Staten² med Harlem Brundtland-regjeringen. Disse programmene er inspirert av det som senere er kjent som ”New Public Management” blant samfunnsforskere og samfunnsøkonomer. På tross av reformiveren og de ulike programmenes inntog i store deler av offentlig sektor utover 80- og 90-tallet forble enkelte deler av statsforvaltningen og statens oppgaver uforandret. Der statlig eierskap og entreprenørskap måtte vike for økt privatisering og markedskrefter, som eksempelvis Telenor, NSB og energisektoren³, ble både justis- og forsvarssektoren på hver sin måte hengende etter i omstillingsarbeidet. Den tydeligste ”annerledes-etaten” kan påstås å være Forsvaret⁴.

Riksrevisjonen kunne i 2016 markere 200 års jubileum. Det som innledningsvis var en liten gruppe statsrevisorer som skulle etterse regnskapene i statsforvaltningen og forhindre økonomiske misligheter i en ung nasjon, har siden den gang og fram til i dag vokst til det som omtales som en ”premissleverandør for Stortingets arbeid og for den offentlige debatten om statlig organisering og ressursbruk”⁵. RR har vokst i størrelse og betydning de siste tiårene, og etter omlegging av revisjonsarbeidet, uttalelser fra en rekke interne og offentlige arbeidsutvalg og grupper, kom til slutt lovendringene i 2004, med den nye *Lov om Riksrevisjonen* med tilhørende instruks⁶. I forbindelse med jubileet i 2016 ble det utgitt en bok som dekker RRs utvikling gjennom 200 år. Dette er primært en historiebeskrivelse, og går overfladisk gjennom RRs utvikling og beskriver i noen grad hvordan RR har påvirket ulike sektorer. I forordet til boken oppfordrer forfatterne derfor også til videre forskning på RR og dens historie og påvirkning.

Demokratisk kontroll med væpnede styrker har vært gjenstand for samfunnsforskning gjentatte ganger gjennom etterkrigstiden. Som oppgaven skal komme tilbake til er det grunnlaget som ble lagt av Samuel Huntington og Morris Janowitz som i dag er de mest prominente teoretikerne på feltet. Ved store endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen, som eksempelvis Sovjetunionens kollaps og den Kalde Krigens slutt, blir diskusjonene om sivil-militære relasjoner revitalisert. De senere års fokus på effektivisering og økonomisk

² Tore Grønlie og Yngve Flo (2009). *Sentraladministrasjonens Historie etter 1945, bind 2*- Fagbokforlaget. s.60-61.

³ Ibid, kap. 4

⁴ Kjell Inge Bjerga(2014). *Forsvarspolitik og forvaltningspolitikk?*, avhandling for graden philosophiae doctor (ph.d.). Universitetet i Bergen. s.314-319

⁵ Harald Espeli og Yngve Nilsen(2016). *Riksrevisjonens historie 1816-2016*. Fagbokforlaget. Omslaget

⁶ LOV-2004-05-07-21 og FOR-2004-03-11-700. Se lovdata.no for fulltekst.

bærekraft i offentlig sektor har på samme måte påvirket måten politikerne styrer og holder kontroll med Forsvaret. Dette har, som oppgaven vil vise, både fått konsekvenser for forsvarsledelsen og for den enkelte offisers gjøremål lokalt, gjennom at man som offiser og soldat bruker mer tid på forvaltning og styring fremfor å trene på primærfunksjonen; planlegge, lede og gjennomføre operasjoner. Denne seneste utviklingen kommer foreløpig sist i rekken av omstillinger av Forsvaret, og det er ingen grunn til å tro at det blir den siste.

1.1. Problemstilling

Hensikten med denne studien er å se nærmere på Riksrevisjonens påvirkning på Forsvaret. Det er de senere årene vært en almen oppfatning om at Forsvaret har havnet i en særstilling i forhold til andre etater når det kommer til kontroll og styring fra politikerne. Kritikken mot at Riksrevisjonen skal drive med forvaltningskontroller og måle effektiviteten i ulike deler av offentlig sektor har også vært fremmet, men etter hva jeg har vært i stand til å finne, er det ikke gjennomført studier som ser på den direkte sammenhengen om hvorvidt RRs aktivitet har påvirket den politiske styringsviljen i offentlig sektor. Som nevnt i innledningen har flere tatt til orde for at væpnede styrker i land det er naturlig å sammenlikne oss med, i ulik, men økende grad underlegges strenge rutiner og krav til økonomisk kontroll fra politisk og byråkratisk hold. Det er et udiskutabelt faktum at militære styrker i følge vestlig parlamentarisk tradisjon skal være underlagt demokratisk kontroll, og dermed være ansvarlig kapittleier i et lands nasjonalbudsjett. Oppgavens problemstilling blir derfor:

Forsvarssektoren er i dag underlagt sterkere politisk styring, og med strengere krav til forvaltningspraksis enn tidligere. Hvordan har Riksrevisjonens revisjoner av forsvarssektoren påvirket denne utviklingen?

Oppgaven undersøker også om hvorvidt RR har blitt en aktør i den politiske styringen av Forsvaret gjennom sin aktivitet. Videre tar oppgaven for seg hvordan personer både i politikk, forvaltningen, Riksrevisjonen og Forsvaret har påvirket utviklingen. Det er også ønskelig å finne eksempler på konkrete konsekvenser av RRs virksomhet.

1.2. Avgrensning, definisjoner og feilkilder

Denne oppgaven vil ikke komme inn på tekniske vurderinger eller løsninger innenfor økonomistyring og regnskapstekniske betraktninger, men forholde seg til dette som en aktivitet for avdelinger og staber som har det som hovedoppgave. Vurderinger innenfor dette vil primært omhandle størrelse og aktivtetsnivå på de samme staber/avdelinger.

Omstillingen av Forsvaret har som oppgaven vil vise pågått over mange år, også før den Kalde krigens slutt, og har involvert ansatte alle deler av sektoren og i departementet. Avgrensning i tid er derfor vesentlig, og etter å ha gjennomgått historien om Riksrevisjonen, sett over rapporter mv fra de siste 20 årene, er årene fra sent 1990-tall og fram til rundt 2010 som utgjør den mest interessante perioden med tanke på funn og grunnlag for nærmere undersøkelser. Innenfor sektoren, både på politisk og militært hold, er det hensiktsmessig å særlig se på en noe lengre periode, fra departementet flyttet ut fra Forsvarets Overkommando (FO) og til etter etableringen av den nye Integrerte Strategiske Ledelsen (ISL) i 2003, for å få med hensiktsmessig mye av forhistorien.

Jeg bruker i oppgaven en forståelse av Forsvaret som den militære organisasjonen (Forsvarets Militære Organisasjon, FMO) under Forsvarssjefens myndighet. Sektoren omfatter i dag videre FB, FMA, FFI og NSM. Dagens inndeling i etater er et resultat av nettopp den utviklingen oppgaven vil se nærmere på. Det er derfor beskrevet spesielt der forståelsen av Forsvaret er avvikende fra Forsvaret som FMO. Dette for å kunne beskrive trenden med oppdeling av sektoren i deler.

Det er viktig at jeg har et bevisst forhold til at jeg tjenestegjorde som adjutant for Forsvarssjefen da general Sverre Diesen hadde sine siste 18 måneder i stillingen. Den typen stillinger med eksponering for store mengder ”uønsket innsikt” på et langt høyere militært og politisk nivå enn grad og alder normalt skulle tilsi, gjør at man fort kan trekke forhastede slutninger, og i mindre grad basere observasjoner og erfaringer på analytiske vurderinger. Denne typen bias har jeg holdt høyt i bevisstheten under arbeidet med oppgaven, og forsøkt undertrykket i min jobb som forsker.

1.3. Oppgavens struktur

Etter denne innledningen til oppgaven beskriver og begrunner jeg oppgavens forskningsdesign og metodevalg i kapittel 2. Dernest vil jeg i kapittel 3 presentere relevant teori, og relatere den til problemstillingen. I kapittel 4 vil jeg så diskutere mine funn med teorien fra kapittel 3, før jeg i kapittel 5 kommer med en oppsummering og konklusjon.

2. Forskningsdesign, metode og kildebruk

Dette avsnittet beskriver begrunnelsen for valg av metode i denne studien, ved hjelp av metodelitteratur relevant for oppgaven. Jeg skisserer først mitt forskningsdesign for oppgaven, deretter gjøre rede for mine metodevalg, før jeg gjennomgår mine valg og bruk av kilder.

2.1. Forskningsdesign

Det vi ønsker å finne svar på i denne oppgaven er hvorvidt RR's revisjoner av Forsvaret har påvirket styringen av Forsvaret. En undersøkelse om en aktørs (RR) påvirkning i én enkelt sektor i norsk offentlig forvaltning kan prinsipielt bygges opp gjennom å sammenlikne denne aktørens påvirkning i flere sektorer, for deretter å måle effekten av påvirkningen i den enkelte sektor. Dette ville kunne dokumentert effekten av aktørens påvirkning i sektorene i forhold til hverandre, men i mindre grad kommet opp med årsakssammenhenger.

Som problemstillingen for denne oppgaven beskriver, ønsker jeg å undersøke om hvordan RRs revisjoner av Forsvaret har påvirket den politiske styringen av sektoren.

Problemstillingen er spesifikt rettet mot en bestemt del av offentlig sektor, Forsvaret, og den *politiske styringen* av Forsvaret. Med en så konkret og avgrenset problemstilling er det naturlig å velge en såkalt "case study" eller et "single-case study", der jeg kan gå grundig i dybden på de forhold som påvirker min problemstilling, mitt case. En case-studie er i følge Dag Ingvar Jacobsen(2005) "*[...]en form for studier der selve studieobjektet er avgrenset i tid og rom. Studieobjektet kan for eksempel være en organisasjon (avgrenset i rom) eller en spesiell hendelse (avgrenset i tid)*"⁷. Denne beskrivelsen passer godt til denne oppgavens problemstilling, da tidsperioden er avgrenset, og fenomenet oppgaven skal undersøke, politisk styring, er rettet mot Forsvaret. En ofte fremført kritikk av denne typen forskningsdesign er dens manglende evne til å generalisere funnene fra slik forskning, og at de derfor har begrenset brukbarhet utover den aktuelle problemstillingen. Forskerne Gary King, Robert Keohane og Sidney Verba (KKV) understreker i deres bok, "Designing Social Inquiry" (DSI) (1994) viktigheten av å øke gyldigheten av en undersøkelse, gjennom flest mulig observasjoner. KKV anerkjenner i DSI case-studier og kvalitative undersøkelser, men understreker viktigheten av en kvantitativ tilnærming i designet av slike undersøkelser. Alexander George og Andrew Bennett⁸ (2004, s 13) utfordrer KKV's argumenter for å øke

⁷ Dag Ingvar Jacobsen(2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode 2. Utg.* Høyskoleforlaget. S.85

⁸ Alexander L. George & Andrew Bennett (2004). *Case studies and theory development in the social sciences.* The MIT Press

antallet observasjoner i en undersøkelse ved å minne om at en undersøkelse ikke for enhver pris må gjøres til gjenstand for generalisering, særlig ikke i et tilfelle som i denne oppgaven, hvor problemstillingen er konkret og avgrenset til et spesifikt område. Jeg vil argumentere for at en slik design med bruk av singel-case studie for denne oppgaven er nettopp det problemstillingen trenger. En omfattende, kvantitativ analyse av norsk offentlig sektor med sammenlikning av RRs revisjoner av alt fra olje- og gass-sektoren, via helsevesen til Forsvaret, ville kunne gitt svar på påvirkningen RR har hatt i sektorene i forhold til hverandre, men i mindre grad kastet nytt lys over RRs påvirkning på den politiske styringen av Forsvaret.

Jeg vil nå presentere oppgavens metodevalg.

2.2. Metode

Mine undersøkelser i denne oppgaven ønsker å finne svar på hvordan en aktørs aktivitet (Riksrevisjonens revisjonsarbeid og rapportering til Stortinget) over en tidsperiode har påvirket utøvelsen av en annen aktørs aktivitet (politisk styring av Forsvaret). Med aktør mener jeg i denne oppgaven en person eller institusjon som i kraft av sin stilling har formell eller uformell makt.

Hvordan kunne RR bli en aktør slik den etter sigende har vokst fram til å bli? For å finne sammenhengene til dette må oppgaven gå nærmere inn på hvilke øvrige mekanismer og aktører som har påvirket den samme utviklingen. En direkte måling av RRs aktivitet mot Politisk styring vil ikke gi de ønskede svarene, i alle fall ikke så mange av de riktige svarene som mulig. En undersøkelse av den type påvirkning denne oppgaven søker å gjøre, kan sammenliknes med nyere forskning innen europeisk sikkerhetspolitikk, der forskere særlig har undersøkt påvirkningen fra institusjoner uten formell makt og myndighet, men som allikevel påvirker beslutninger og politiske beslutninger.

“One carefully maps the process, exploring the extent to which it coincides with prior, theoretically derived expectations about the workings of the mechanism. The data for process tracing is overwhelmingly qualitative in nature, and includes historical memoirs, interviews, press accounts and documents.” Checkel (2005, s.6).

For å forsikre meg om at undersøkelsen finner riktige nok svar, vil jeg derfor benytte prosess-sporing (process-tracing) som metode i denne oppgaven. I tillegg til Prosess-sporing vil undersøkelsene i tråd med det som Checkel beskriver i sitatet over, også inkludere intervjuer, som sammen med funn fra litteratursøk og studier av offisielle dokumenter, vil brukes for å oppnå kildetriangulering, og øke den interne validiteten i oppgaven.

2.2.1. Prosess-sporing

Metoden prosess-sporing (process tracing⁹) har blitt en utbredt og anerkjent metode de siste 20 årene, og har vært brukt i studier av internasjonale institusjoner (II) og internasjonale relasjoner (IR), særlig innen forskningen på ”demokratisk fred”. Det er innen forskning som forsøker å finne ut hvordan flere avhengige variabler påvirker den uavhengige variabelen hvor prosess-sporing har vist seg mest relevant. I følge Alexander L. George og Andrew Bennett (2004) er prosess-sporing godt egnet til å avdekke kausalitet, eller årsakssammenheng,

*”The process-tracing method attempts to identify the intervening causal process – the causal chain and causal mechanism – between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable [...] Tracing the processes that may have led to an outcome helps narrow the list of potential causes. Yet even with close observation, it may be difficult to eliminate all potential rival explanations but one, especially when human agents are involved – for they may be doing their best to conceal causal processes.”*¹⁰

Bevissthet om den menneskelige faktoren i denne typen undersøkelser blir dermed viktig å være oppmerksom på. Bruk av prosess-sporing ved undersøkelser som i denne oppgaven kan (og skal) gi dyp innsikt i prosessene som fører til endringene man ønsker å måle, men nettopp fordi metoden innebærer at man går grundig ned i prosessene og de ulike aktørene og mekanismene i caset, understrekes det hos bl.a. Checkel viktigheten av at man ikke mister av syne det store bildet (Checkel, 2005, s.3-4). For å finne årsakssammenhenger i prosess-sporingen i denne oppgaven, med en aktør med udefinert formell makt, kan det være hensiktsmessig å vurdere kausaliteten basert på det som på engelsk er omtalt som ”constitutive theories”¹¹. Dersom RR påvirker politisk styring av Forsvaret på tross av manglende formell makt, så kan det være en kausal sammenheng. Når man anvender prosess-sporing er det også viktig å være bevisst at det kan være flere årsaker til samme utfall, dette kalles equifinality. For denne oppgaven vil det være tilstede dersom RRs aktivitet ikke har tilstrekkelig forklaringskraft på en bestemt utvikling.

⁹ ”A style of analysis used to reconstruct a causal process that has occurred within a single case. [...] Its defining features are that (a) multiple types of evidence (noncomparable observations) are employed for the verification of a single causal outcome and (b) the causal process itself is usually quite complex, involving a long causal chain and perhaps multiple switches, feedback loops and the like.”

J.Gerring(2007). *Case Study Research – Principles and Practises*. Cambridge University Press
S. 216

¹⁰ Alexander L. George & Andrew Bennett (2004). *Case studies and theory development in the social sciences*. The MIT Press. S.206-7

¹¹ “[...]if things have a set of powers in virtue of how they are constituted, then it makes perfect sense to talk of their causal power.” Colin Wight (2006). *Agents, Structures and International Relations – Politics as Ontology*. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge University Press.

Når jeg i denne oppgaven ønsker å undersøke hvordan RRs revisjoner har påvirket den politiske styringen av Forsvaret, blir derfor RRs påvirkning blir den avhengige variabelen, politisk styring i Forsvaret blir den uavhengige variabelen. Politisk styring av militæret har vært gjenstand for mye forskning internasjonalt, og det er en målsetning for denne oppgaven å finne sammenhenger mellom anerkjent forskning på dette området, og oppgavens problemstilling.

2.2.2.Kilder

Etter kort tid med lesing av RRs revisjonsrapporter og FD styringsdokumenter fra perioden oppgaven behandler, er det tydelig at en endring har funnet sted, i retning av strengere politisk styring av Forsvaret. En kvalitativ studie, og et case-studie som dette, vil ofte basere seg på dokumentstudier. Offisielle dokumenter fra hovedaktørene representert ved Regjeringen med sine respektive departementer, Riksrevisjonen og til slutt etatsledelsen (Forsvarsstaben) har dannet grunnlaget for senere intervjuer og analyser. Tilgangen til disse dokumentene er god, og nett-søk på regjeringens nettsider, og Riksrevisjonens nettsider har alle rapporter med relevans til problemstillingen vært tilgjengelig for undersøkelser. I tillegg til offisielle rapporter, revisjoner, departementets tilsvarende har ulike typer sekundærlitteratur, både historiebøker, doktorgradsavhandlinger og forskningsartikler vært viktige for å kunne sette seg godt inn i de ulike delene av problemstillingen. Det har de seneste årene blitt utgitt flere omfattende bøker som omhandler temaet offentlig forvaltning. Disse tar på en grundig måte for seg utviklingen i offentlig sektor gjennom de seneste tiårene, og gir et forskningsbasert og usentimentalt bilde av utviklingen innen norsk offentlig sektor.

Offisielle dokumenter fra Storting og regjering er som navnet indikerer offisiell norsk politikk, og dermed i liten grad gjenstand for kritikk hva angår reliabilitet. Det kan allikevel være verdt å merke seg faktorer som aktørers partitilhørighet og stortingssammensetning på tidspunktet det aktuelle dokumentet ble vedtatt. Forfattere og tekstmedarbeidere ved departementene har i liten grad noen personlig påvirkning på dokumenter av denne typen, da alt vil gå gjennom en politisk behandling og godkjenning, før det blir offisiell norsk politikk. Når det gjelder historiske sekundærkilder har mitt utvalg basert seg på relevans for oppgavens tema, tilgjengelighet og troverdighet. Oppgavens problemstilling er som tidligere nevnt et lite studert område i tidligere norsk forskning, men Riksrevisjonen som aktør er grundig dokumentert, både i offisielle dokumenter, herunder Grunnloven, og i historiebøker. Ved vurdering av sekundærkilder som eksempelvis "Riksrevisjonens historie 1816-2016" av

Harald Espeli og Yngve Nilsen, kan bokanmeldelser¹², akademisk bakgrunn på forfattere og tilgjengelighet være viktige faktorer. Når jeg i denne oppgaven velger å bruke nyere forskningslitteratur, slik som Kjell Inge Bjergas doktorgradsavhandling, må dette ses opp mot andre kilder, enten skriftlig eller gjennom intervjuer. Det er til syvende og sist forskerens eget ansvar å velge ut de kilder og dokumenter som vedkommende finner relevant for oppgaven.

2.2.3.Eliteintervju

Basert på dokumentstudier og funnene som ble gjort i studiene av disse, er det gjennomført intervjuer med sentrale beslutningstagere og personer som kjenner organisasjonene og prosessene inngående . Gjennom valget av prosess-sporing som foretrukket metode, og oppgavens problemstilling, er det naturlig å velge intervju for å finne flere svar enn det man kan lese ut av offisielle dokumenter og sekundærlitteratur. Oisín Tansey (2007) beskriver anvendelse, styrker og svakheter ved bruk av elite-intervjuer. En viktig årsak til at jeg velger å bruke elite-intervjuer i denne oppgaven, er å finne kilder som kan verifisere det som kildematerialet beskriver. Videre gir elite-intervjuer en mulighet til å rekonstruere de delene av prosessene som har påvirket oppgavens case som ikke kommer fram i offisielle dokumenter og sekundærkilder.

Utvalgskriterier ved valg av intervjuobjekter er viktige for intervjuets bidrag. Et tradisjonelt syn på intervju som innsamlingsmetode er at intervjuobjekter skal velges ut fra representativitet og tilfeldighet, for på den måten å sikre at resultatene fra intervjuene blir så korrekte som mulig. Denne tilnærmingen til intervjuer skal sikre at funnene er generaliserbare på en større populasjon (Tansey 2007, 768). I denne oppgaven er det *ikke* et mål å kunne generalisere funnene til andre sektorer eller samfunnsområder, men spesifikt fokusere på politisk styring av Forsvaret og Riksrevisjonens påvirkning på disse prosessene. Det er i dette caset et begrenset antall aktører som har hatt befatning med oppgavens problemstilling, så et tilfeldig utvalg av intervjuobjekter vil ikke være hensiktsmessig for oppgaven. Fordelene ved såkalt Non-probability Sampling (NpS), er at man har større sannsynlighet for å finne *riktig* intervjuobjekt, og at den er særlig egnet til å rekonstruere hendelser. Ulempene ved bruk av NpS er større risiko for utvalgsbias¹³, samt en begrenset brukbarhet for funnene i annen forskning (Tansey 2007, 769). Når jeg benytter meg av NpS i valget av intervjuobjekter vil den interne validiteten av funnene være høy fordi svarene vil gi

¹² Denne boken er blant annet anmeldt i Prosa, tidsskrift for sakprosa, online: <http://prosa.no/bokanmeldelser/inne lukket-om-riksrevisjonen/>

¹³ Utvalgsbias, eng. Selection bias: "A form of bias that is introduced whenever the treatment (the causal factor of interest) is not randomly assigned across cases, thus violating the *ceteris paribus* assumption of causal analysis". (Gerring 2007)

øket innsikt i prosessen jeg ønsker å undersøke, mens ytre validitet bli tilsvarende mindre på grunn av mindre allmenngyldige svar fra intervjuobjektene.

Intervjuobjektene i denne oppgaven er valgt ut på bakgrunn av den enkeltes bakgrunn og erfaring med oppgavens tema, enten som representant for Departementet, Forsvaret, eller Riksrevisjonen. Ved utvelgelsen og forespørselen av disse intervjuobjektene er det lagt vekt på nettopp den enkeltes nære kjennskap og befatning med oppgavens problemstilling, og dermed forutsetning for å kunne kaste lys over den samme problemstillingen. Det er viktig å være oppmerksom på personvern hensyn, særlig ved eliteintervjuing. Under semistrukturerte intervjuer slik jeg benytter i denne oppgaven, kan spissformulerte svar og personlige betraktninger komme som et resultat av åpne spørsmål. Anonymisering av informanternes svar er grunnet eliteintervjuers natur utfordrende, og sitering må avklares med den enkelte informant. Rekkefølgen på intervjuene og muligheten for å stille oppfølgingsspørsmål til den enkelte informant er viktige hensyn å ta, da disse gjerne har en travel hverdag.

For å oppsummere; jeg har argumentert for bruk av single-case som forskningsdesign for denne oppgaven, videre har jeg begrunnet hvorfor jeg vil benytte meg av prosess-sporing, dokumentstudier og elite-intervjuer i oppgaven. Til sammen vil dette gi meg anledning til å kilde-triangulere funnene i oppgaven, og hjelpe til med å finne svar på om, og hvordan, Riksrevisjonen har påvirket den politiske styringen av Forsvaret.

3. Teori

I dette kapittelet beskriver jeg teorien rundt demokratisk kontroll og sivil-militære relasjoner og generelle trender i styring av offentlig sektor. Dette danner et teoretisk grunnlag før jeg presenterer aktørene i styringen av Forsvaret. For enklere å finne sammenhenger mellom beslutninger, påvirkning og RRs rolle, slik problemstillingen krever, og metoden skisserer, har jeg valgt å først presentere de tradisjonelle aktørene som vi kjenner fra teorien på sivil-militære relasjoner, Politisk ledelse, og Forsvarets ledelse. Deretter presenterer jeg Riksrevisjonen som den nye aktøren innenfor styringen av Forsvaret, da den ikke omfattes av tidligere teori.

3.1. Demokratisk kontroll & sivil-militære relasjoner

The principal focus of civil-military relations is the relation of the officer corps to the state.[...] The officer corps is the active directing element of the military structure and is responsible for the military security of society. The state is the active directing element of society and is responsible for the allocation of resources among important values including military security.

(S.P.Huntington, 1957)¹⁴

Civil-military relation refers to the relationship between the armed forces of the state and the larger society they serve – how they communicate, how they interact, and how the interface between them is ordered and regulated

(Hooker, 2011)¹⁵

Sivil-militære relasjoner og demokratisk kontroll med et lands militære styrker er et felt med mye eksisterende kunnskap, og har vært gjenstand for forskning siden etterkrigstiden, særlig i land med store militære styrker, som USA. Amerikanerne Morris Janowitz(MJ) og Samuel P. Huntington(SPH) anses å være grunnleggerne av denne diskusjonen, og deres bøker, ”The Professional Soldier”(MJ) og ”The Soldier and the State”(SPH), er fast pensum ved militære høyskoler og universiteter verden over. Der Samuel Huntington argumenterer for klart skille med sin ”objektive sivile kontroll” med et lands militære styrker, og med det stiller krav til offiserer om å være profesjonelle og ”aktivt passive” i utviklingen av militærpolitisk strategi, fører Janowitz et argument for et mer politisert offiserskorps, med en bredere forståelse av sin rolle enn kun å være utførere av et politisk pålegg.¹⁶ Utgangspunktet for dem begge er utfordringen ved å holde seg med et forsvar (de militære) som er sterkt nok til å løse de oppdrag de pålegges av sine sivile foresatte (politikere), en relasjon som blir særlig spesiell på grunn av den ene partens tilgang til våpen og tvangsmidler. All litteratur og forskning er preget av den samtid den er en del av, så også SPH og MJ. Da bøkene kom ut i 1957 og 1960 var den

¹⁴ Samuel P. Huntington(1957). *The Soldier and the State, The theory and Politics of Civil-Military Relations*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge Mass. s. 3

¹⁵ Richard D. Hooker(2011), *Soldiers of The State: Reconsidering American Civil-Military Relations*. Parameters, 41, 1-14.

¹⁶ S.P.Huntington(1957) s.94-97 og M.Janowitz(1960) s.3-16

sikkerhetspolitiske situasjonen preget av ideologisk rivalisering mellom USA og Sovjetunionen, og atomvåpen og rustningskontroll påvirket både SPH og MJ¹⁷.

Det er typisk for denne typen diskusjon at den tiltar i styrke i forbindelse med endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen, så da den lange Kalde Krigen var over tidlig på 1990-tallet, ble sivil-militære relasjoner på nytt aktualisert. Drivkreftene den gang var den amerikanske forsvarsledelsens forhold til sin øverstkommanderende, president Bill Clinton. Clintons initiativ for å få slutt på forbudet mot homofili i det amerikanske forsvaret ble av mange offiserer sett på som et brudd på tidligere praksis og endring i den sivil-militære relasjonen. Diskusjonen tok utgangspunkt i anerkjent teori på området, som SPH og MJ, men med tidsmessige tilpasninger som endringer i basepolitikken (reduksjoner etter den Kalde Krigen) og politikernes pålegg om å oppheve forbudet mot åpne homofile soldater og offiserer¹⁸, som i følge blant andre Peter D. Feaver ikke kunne tolkes inn under SPH og MJs opprinnelige teorier. En av de senere diskusjonene knytter seg til de senere års konflikter der USA og NATO har vært involvert. Krigene i Afghanistan og Irak har introdusert nye samarbeidsformer mellom sivile og militære myndigheter¹⁹, som på ulike måter fra nasjon til nasjon har utfordret etablerte sannheter, særlig om relasjonene mellom sivil og militær innsats i operasjonsområdet. Til tross for at teoriene til Janowitz og Huntington stadig utfordres av endringer i sikkerhetspolitisk eller sosiale skiftninger, er bøkene fortsatt viktige referanser for forskere innen sivil-militære relasjoner²⁰.

I den norske debatten om sivil-militære relasjoner er ordskiftet ofte preget av ideologiske og moralske argumenter. Norge har lange tradisjoner innen hjelpearbeid og bistand, og bistandssektoren er en betydelig samfunnsaktør. Da tidligere forsvarssjef General Sverre Diesen i Oslo Militære samfund (OMS) i 2008 argumenterte for en koordinering mellom sivil og militær innsats i de norske ansvarsområdene i Afghanistan, ble det umiddelbart advart mot ”sivil-militær samrøre” fra SV-politiker Ingrid Fiskaa²¹. Synspunktene Fiskaa fremmet den gang stemmer godt med erfaringene fra bistandsrådgiver Hans Diesets periode i Afghanistan, som også ”advarer sterkt mot militære sjefer som vil gi Forsvaret større innflytelse over norsk bistandsinnsats”²². Eksempelene viser hvordan debatten om sivil-militære relasjoner fort kan bli polarisert og lite nyansert. På samme måte blir ofte den øvrige diskusjonen om sivil-militært samarbeid på ulike områder en verdi- eller etikkdiskusjon i retning av at militære

¹⁷ ibid. SPH kap. 13-15, MJ kap. II

¹⁸ Peter D. Feaver(1996). *The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control*. Armed forces & Society, Vol. 23, No. 2, Winter 1996, pp. 149-178

¹⁹ Donald S. Travis(2016). *Saving Samuel Huntington and the Need for Pragmatic Civil-Military Relations*. Armed Forces & Society 1-20

²⁰ Suzanne C. Nielsen(2012). *Review article American civil-military relations today: the continuing relevance of Samuel P. Huntington's The soldier and the state*. International Affairs 88:2 369-376

²¹ Ole Peder Giæver(2008) *Bistand bør under militær kommando*. abc nyheter

²² Gunnar Zachrisen(2015) *Sier nei til militarisert bistand*. Artikkel i Bistandsaktuelt.

skal ”wage war” og ”prepare for war” fremfor en mer pragmatisk tilnærming der man i større grad ser på militærmaktens muligheter, begrensninger og ikke minst hva som er kjernevirksomheten. Mer om dette i neste kapittel.

3.2. Styring i offentlig sektor

”Det har vært gjort mye for fornyelse og omstilling i offentlig sektor, men det har vært skrevet og utredet enda mer. Nå er det først og fremst behov for handling, men ikke hvilken som helst handling. Handlingen må være rettet inn mot grunnproblemene, og gjennomføringen fast og konsekvent. Vi må bygge videre på de strukturgrep tidligere regjeringer har tatt initiativet til, og vi må unngå symbolpolitikk og adhocgrep.”

Victor Norman, 2002²³

Styring i offentlig sektor har vært gjenstand for omfattende forskningsarbeid og publikasjoner helt fra etterkrigstiden og fram til i dag. I Norge er det særlig Rokkan senteret ved Universitetet i Bergen som har vært bidragsytere til den norske forskningen, og dokumentasjon av norsk forvaltningshistorie. Ved Universitetet i Oslo har Tom Christensen og Tom Lægrend (UiB) vært viktige bidragsytere innen samfunnsvitenskapelig forskning på norsk politikk, med særlig fokus på styringsmekanismer og administrasjon innen sentraladministrasjonen.

Den omfattende oppbyggingen av Norge etter krigen førte med seg en stadig voksende stat, med ansvar for stadig flere samfunnsområder. Arbeiderpartiet satt med regjeringsmakten i omtrent hele perioden fra 1945 og fram mot 1980, og når andre alternativer slapp til, var det regjeringskoalisjoner som i liten grad førte til omfattende endringer innen offentlig sektor. Det som senere er kalt ekspansjonsstaten²⁴ møtte motbør fra politiske miljøer som var inspirert av nyliberalistiske ideer fra øvrige Europa og USA. Den første maktutredningen var et samfunnsvitenskapelig forskningsprosjekt som pågikk over mange år, i perioden 1972-1981, og førte med seg en rekke publikasjoner om stat og styring, og privat og offentlig sektor²⁵. Maktutredningen førte sammen med overgangen til Kåre Willochs regjering i 1981 til et omfattende arbeid for å endre balansen mellom offentlig og privat sektor, mellom stat og marked. Utover 80-tallet skulle både høyre- og venstresiden i norsk politikk presentere sine alternative programmer for samfunnsutviklingen, Høyre med sitt ”Moderniseringsprogram” fra 1986, og Arbeiderpartiet med fornyelsesprogrammet ”Den nye staten” fra 1987.

²³ Grønlie og Flo(2009). s.427

²⁴ Ibid. s.10-11

²⁵ Ibid.

Programmene indikerte store forvaltningspolitiske reformer, og ulikhetene var først og fremst knyttet til graden av privatisering innen offentlig sektor disse endringene skulle føre med seg.

Utviklingen i retning av modernisering eller fornyelse i Norge på begynnelsen av 1980-tallet, må sees i sammenheng med den samtidige, internasjonale trenden som forskere senere har gitt navnet "New Public Management" (NPM). I følge Tom Christensen og Per Lægred, to av nestorene innen forskningen på norsk offentlig forvaltning og politikk, er NPM:

*"[...] en moderniseringsbølge i offentlig sektor som primært har sitt opphav i New Zealand og Australia på begynnelsen av 1980-tallet. Reformenes basis, særlig i New Zealand, var en svært krisepreget økonomisk situasjon, og reformene fikk derfor en sterk effektiviseringsinnretning (Boston et al. 1996). Fokus i NPM er på til dels nye prinsipper for en statlig forvaltningspolitikk, bygget på noen kjerneelementer rundt overgangen fra en integrert til en desintegrert eller fragmentert stat; økt vertikal spesialisering og fristilling av etater, tilsyn og statlige selskap, samt økt horisontal spesialisering i form av økt oppdeling i ikke-overlappende roller og funksjoner."*²⁶

Som sitatet beskriver stammer begrepet og ideene bak fra angloamerikanske land, og har siden 1980-tallet utviklet seg i til dels ulike retninger og grader av påvirkning på det enkelte lands offentlige sektor. Omfanget av et lands anvendelse av NPM henger i følge Christensen og Lægred sammen med dets økonomiske situasjon (hvor prekært behovet for økonomiske innstramninger er), et lands kulturelle tradisjoner (hvorvidt statsinstitusjonene står sterkt eller ikke) og til slutt landets politiske situasjon (flertallsstyre eller mindretallsstyre, streng konstitusjonell eller svakere beskyttelse, av lovgivningen)²⁷. Hvilken av disse forklaringsfaktorene som i størst grad har påvirket styring i norsk offentlig sektor er det også forsket på. Funnet av drivverdige oljeforekomster på norsk sokkel fra 1969 og utover 1970-tallet medførte en betydelig inntektsøkning for Norge, og Norge ble i liten grad rammet av den økonomiske nedgangen utover 1980-tallet. Delvis av samme årsak har heller ikke de internasjonale drivkreftene²⁸ innenfor NPM hatt noen stor påvirkning på norsk politisk styring. Til sist kommer det at Norge gjennom 90-tallet hadde flere koalisjons- eller mindretallsregjeringer, som sammen med kulturelle tradisjoner som ikke var kompatible med NPM, førte til at Norge ble det som er omtalt som en nølende reformator²⁹.

²⁶ Tom Christensen (2004). *Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management*. Underlagsdokument til NOU, 2.

²⁷ Tom Christensen & Per Lægred (2003), *Politisk styring og privatisering: holdninger i eliten og befolkningen*. Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier Notat 1-2003, UiB.

²⁸ I følge Christensen og Lægred har særlig organisasjoner som EU, Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (IMF) vært pådrivere for spredning av NPM i reformene av mange lands økonomiske og politiske utvikling.

²⁹ Ibid.

Selv om Norge ikke hadde tungtveiende grunner til å adoptere reformene i NPM på lik linje med New Zealand eller Storbritannia, valgte man utover 1990-tallet, blant annet på bakgrunn av den første maktutredningen, å bruke enkeltelementer i de nye programmene som er nevnt over. Årsakene til dette, i følge Christensen og Lægreid, kan finnes i økende politisk vilje (med sterkere borgerlige partier), Et økende press fra statlige selskaper og etater (som ønsker omstilling i retning av NPM), og en mindre aggressiv fagbevegelse enn tidligere³⁰. De ideologiske motsetningene i norsk politikk, illustreres best med Høyre og Arbeiderpartiet som i kraft av å være de største aktørene, også sto mot hverandre i privatiseringsdebatten på 1980-tallet, med Høyre som tilhenger av økt privatisering, og Arbeiderpartiet som ønsket å effektivisere offentlig sektor fremfor å privatisere. Denne uenigheten ble utover 1990-tallet mindre fremtredende, og generelt er det riktig å si at norsk forvaltningspolitikk har vært lite ideologisk drevet, og at den har vært preget av pragmatisme og konsensus omkring hovedlinjene i nye reformer³¹. Et eksempel på påvirkning og utvikling over tid, er hvordan statens styring og eierskap i ulike virksomheter som opprinnelig var heleid og drevet av staten, utover 1990-tallet først ble fristilt, og skilt ut som statseide aksjeselskaper, før man etter hvert også så en delvis eller fullstendig privatisering av de samme selskapene. Store, statlige virksomheter, som Televerket, NSB, Posten og Statoil er eksempler på dette³².

Endringene i norsk forvaltningspolitikk som følge av påvirkning fra NPM, kan først og fremst spores til forholdet mellom stat og marked³³. Fristilling av statlige virksomheter har vist seg som en nyttig politisk kompromiss mellom Arbeiderpartiet og Høyre. Etter de omfattende strukturelle grepene innen samferdselssektoren på 1990-tallet, som nevnt over, har utviklingen mot økt fristilling, delprivatisering og privatisering fortsatt. Undersøkelser som har sett på reformer i ulike sektorer innen norsk samfunnsliv, viser at omfanget av reformer varierer fra sektor til sektor, og at årsakene til reformer ikke følger en bestemt nasjonal modell³⁴. Dette underbygger Christensen og Lægreids karakteristikk om norsk offentlig omstilling som pragmatisk. Samferdselssektoren var som beskrevet over gjenstand for store reformer på 1990-tallet, den neste store statlige omstillingen kom i helsesektoren utover 2000-tallet, og neste sektor ut kan godt påstås å være forsvarssektoren.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Ibid

³³ Ibid.

³⁴ Jostein Askim & Dag Harald Claes (2011). *Part Hare, Part Tortoise—explaining patterns in Norwegian public utilities reforms 1990–2010*. *Utilities Policy*, 19(2), 87-94.

Forskningen på omstillingen i norsk forsvarsektor har som tidligere nevnt i denne oppgaven pågått over noe tid, med et kraftsentrum ved Institutt for Forsvarsstudier, Forsvarets Høyskole (IFS (FHS)), og et annet ved Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI). Fokuset for forskningen ved de to viktigste aktørene har i noen grad gått i ulike retninger, med FFI, som i kraft av sin rolle som bidragsyter i Forsvarets langtidsplanleggingsarbeid, har understreket behovet for økte bevilgninger og ubalanse i norske forsvarsbudsjetter over tid³⁵. Forskningen ved IFS har i større grad vært rettet mot årsakene til ubalansen, og å dokumentere hva som er gjort fra politisk og militær ledelse for å omstille Forsvaret og komme i balanse³⁶. En tydelig stemme i ordskiftet om forsvarspolitik og forsvarsplanlegging har i mange år vært Ragnvald H. Solstrand, tidligere avdelingssjef og plansjef ved FFI. Han diskuterer ubalansen mellom bevilgninger og oppgaver, og argumenterer for økt Offentlig-Privat Partnerskap (OPP)³⁷. Skillet mellom Forsvarets kjerneoppgaver og hva som kan overtas av private aktører er sentralt i diskusjonen, og inviterer til videre ordskifte. I sin forskning på forsvarspolitik og forvaltningspolitikk har Kjell Inge Bjerga vektlagt noe av den samme problemstillingen, som han velger å kalle ”militæreksjesjonalisme”³⁸ i politikken møte med Forsvaret. IFS har gjennom omstillingsprogrammet forsøkt å finne forklaringer på hvilke mekanismer som påvirker endringene i forsvaret, blant annet den politiske styringen av Forsvaret, ved å ”normalisere” diskusjonen, gjennom å vurdere forsvaret som en hvilken som helst annen del av offentlig sektor³⁹. Dette er å regne som et nytt innlegg i et ordskifte som tradisjonelt har strandet i en diskusjon om Forsvarets spesielle posisjon i samfunnet.

Styring i offentlig sektor har som dette kapittelet har vist gjennomgått mange faser om endringer, og vi har de senere år sett en økt vilje til styring i offentlig sektor.

3.3. Tradisjonelle aktører

I dette avsnittet presenterer jeg aktørene som tradisjonelt har påvirket den politiske styringen av Forsvaret, og dynamikken mellom disse. Jeg vil presentere disse som politisk ledelse (forsvarsdepartementet) og Forsvarets ledelse (Forsvarsstaben⁴⁰). Presentasjonen vil være kronologisk, og beskrive utviklingen fra etterkrigstiden, og fram til 2010, med særlig vekt på

³⁵ Ragnvald H. Solstrand (2012), *Fortsatt store utfordringer – tid for de tunge grepene*. Artikkel i Norsk Militært Tidsskrift, nr. 2 – 2012, 16-32

³⁶ Bogen og Håkenstad(2015). s.11-13

³⁷ Janne Haaland Matlary og Øyvind Østerud (red.)(2005). *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Abstrakt forlag. S.107-162.

³⁸ Bjerga (2014).

³⁹ Per M. Norheim-Martinsen (2016). *New sources of military change – armed forces as normal organisations*, Defence Studies, 16:3, s. 312-326

⁴⁰ Forsvarsstaben brukes som samlebetegnelse på Forsvarssjefens ledelsesapparat, og har som oppgaven viser gjennomgått store endringer gjennom perioden.

hendelser og utviklingstrekk i perioden 1997-2010 som har betydning for oppgavens problemstilling.

Tabell 1, oversikt over regjeringer, forsvarsministre, departementsråder og forsvarssjefer i perioden 1989 til 2013

Regjering	Forsvarsminister	Departementsråd	Forsvarssjef
Gro Harlem Brundtlands tredje regjering 1990 - 1996	Johan Jørgen Holst (Ap) og Jørgen Kosmo (Ap)	Åge Danielsen (1989-1995)	General Arne Solli (1994-1999)
Thorbjørn Jaglands regjering 1996 - 1997	Jørgen Kosmo (Ap)	John Lunde (1995-2008)	
Kjell Magne Bondeviks første regjering 1997 - 2000	Dag Jostein Fjærvoll (KrF) og Eldbjørg Løwer (V)		General Sigurd Frisvold (1999-2005)
Jens Stoltenbergs første regjering 2000 - 2001	Bjørn Tore Godal (Ap)		
Kjell Magne Bondeviks andre regjering 2001 - 2005	Kristin Krohn Devold (H)		General Sverre Diesen (2005-2009)
Jens Stoltenbergs andre regjering 2005 - 2013	Anne-Grete Strøm-Erichsen (Ap), Grete Faremo (Ap) og Espen Barth Eide (Ap)	Erik Lund-Isaksen (2008-)	General Harald Sunde (2009-2013)

Kilder: regjeringen.no, og snl.no

3.3.1. Politisk ledelse

Jeg begynner i dette avsnittet med en gjennomgang av de lange linjene som kan være med å forklare de sivil-militære relasjonene som har påvirket den politiske styringen av Forsvaret i perioden 1990-tallet og fram mot i dag. Jeg vil deretter gjennomgå perioden 1989 til 2009, med vekt på aktørene i tabellen over, i den hensikt å gjøre rede for de politiske vurderinger og beslutninger som angår den politiske styringen av Forsvaret.

Utnevnelsen av generalløytant Bjarne Øen til forsvarssjef av daværende forsvarsminister, dr. Gudmund Harlem i 1963, markerer den endelige overgangen fra etterkrigstidens etatsstyring med "Sjef for forsvarsstaben" som øverste fagmilitære ledelse. Utnevnelsen hadde til hensikt å bedre den politiske styringen av Forsvaret gjennom klarere kommunikasjonslinjer og et tydeligere skille mellom militært og sivilt, i tråd med Huntingtons ideal. Da Øen gikk av med pensjon det påfølgende året, ble admiral Folke Hauger-Johannessen innsatt som forsvarssjef. Det er en allmenn oppfatning at en av de utslagsgivende faktorene for endringen var U-2 hendelsen i 1960, der Sovjetunionen skjøt ned et amerikansk U-2 fly på rekognoseringstokt over Sovjetunionen, etter å først ha mellomlandet i Bodø⁴¹. Håndteringen og informasjonen fra fagmilitære til politikerne (eller mangel på informasjon) viste at det i tillegg til å være vanskelig med tverrprioritering mellom forsvarsgrenene i langtidsplanleggingen, også var utfordringer når det gjaldt håndtering av episoder som U-2-saken, med en så vidt fragmentert ledelsesmodell i sektoren. Når det på nytt oppsto en situasjon d. 17. mai samme år med økt

⁴¹ Torkel Birkeland (1999), *Forsvarets øverste ledelse 1945-1961*, Institutt for forsvarsstudier 2/1999, ss.95-97

østblokkaktivitet mot Vestlandskysten, var det åpenbart at det måtte en endring til. Den politiske kontrollen med Forsvaret måtte styrkes, i tråd med de samtidige trender innen sivil-militære tradisjoner som Huntington advokerte. Etter utnevnelsen av forsvarsminister Harlem i februar året etter, tok Harlem straks grep for å få bedre politisk kontroll med aktiviteten i Forsvaret. Særlig var det den *strategiske* kontrollen med Forsvaret som ble oppfattet som viktig. Med én sjef for Forsvaret var tanken at kommunikasjonen mellom etaten og politikere skulle bedres, og den politiske styringen av Forsvaret styrkes. En ny ledelsesordning skulle primært sikre politisk kontroll med økonomien, og herunder langtidsplanleggingen. Dette markerte, i følge Bjerga, starten på svekkelsen av Forsvarets faglige autonomi, og de militæres mulighet til å forberede forsvaret til den neste krigen, slik Huntington beskriver ansvarsfordelingen i sine arbeider med sivil-militære relasjoner.

Departementet på sin side ble omorganisert fra en byråkratisk og ”saksbehandlende” organisasjon, til et sterkere instrument for politisk styring og, ikke minst, et departement med mer evne til å drive langtidsplanlegging basert på politiske, økonomiske og sikkerhetspolitiske vurderinger. I 1967 ble det så besluttet at den militære og politiske ledelsen skulle samlokaliseres på Huseby, på det som skulle komme til å hete Forsvarets Overkommando (FO). Samlokaliseringen skulle var i 17 år, inntil departementet flyttet tilbake til Myntgata i 1987. I motsetning til i andre offentlige sektorer, var det den gang departementet, og ikke fagmyndigheten som flyttet. I ettertid har det blitt pekt på vanskelige arbeidsforhold for departementets byråkrater med tung påvirkning fra forsvarsledelsen, og det militære embetsverket. Fremfor å støtte statsråden med politikkutforming og iverksetting av politikk, ble departementet tvunget til å drive løpende saksbehandling⁴². Forholdstallet mellom sivile og militære varierte, men det var sjelden lavere enn 1:9 i favør de militære.

Økt politisk styringsevne, mer handlingsrom for plan- og politikkutforming, og nærhet til det øvrige regjeringsapparatet var argumentene som ble brukt forut for utflyttingen fra Huseby i 1987. Departementet hadde utover 1970-tallet i økende grad brukt Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) til faglige utredningsarbeid, så også til utredningsarbeidet med Forsvarskommisjonen av 1974 (NOU 1978:9). Dette viste at FO som redskap for politisk styring av Forsvaret ikke fungerte etter hensikten. Misnøyen blant politikere og departementsansatte i FD ble grundig dokumentert gjennom flere utredninger, og i et forsøk

⁴² Grønlie & Flo (2009). Kap 7

på å bøte på den manglende evnen til å fatte beslutninger kom man opp med den såkalte ”Styringsgruppen for Forsvarets Organisasjon” (SFO)⁴³.

Perioden under regjeringen Willoch (1981-1986) førte med seg reform av Forsvarets sentrale ledelse, i tråd med samtidens trender innen offentlig forvaltning (se avsnitt om NPM). Med utflyttingen fulgte en konfliktfylt periode mellom statsråden, Johan Jørgen Holst (AP) og daværende forsvarssjef, general Fredrik Bull-Hansen. Mange års samlokalisering, militær påvirkning og institusjonsbygging rundt Forsvarets øverste ledelse, førte til åpen konflikt mellom de to, med konstitusjonelle undertoner. Det endte med å sette fokus på skillet mellom militæres fagansvar, og politikernes ansvar overfor Stortinget og konstitusjonen i utformingen av landets politikk. Kort tid etter utflyttingen av departementet fra Huseby kom Sovjetunionens og Warszawapaktens fall, og med det en radikal endring i den sikkerhetspolitiske situasjonen for Norge og NATO. Behovet for reformer og omstilling av Forsvaret ble akselerert, og evnen til denne omstillingen er i ettertid ikke tilskrevet etaten selv.⁴⁴ Departementets forsøk på politisk styring og omstilling i det første tiåret etter murens fall ble møtt med sendrektighet og til dels uvilje fra fagmilitært hold, i det som Bogen og Håkenstad omtaler som ”Det tapte tiår”⁴⁵.

To år etter utflyttingen fra Huseby, i 1989, fikk Forsvarsdepartementet ny departementsråd, Åge Danielsen. Med Danielsens erfaring fra ledelse av omstillingsarbeid i offentlig sektor og et uttalt ønske om bedre evne til politisk styring av Forsvaret, var det klart for den mest omfattende omorganiseringen og effektiviseringen i FD på flere tiår⁴⁶. Gjennom flere runder med omorganisering, ble FD etter en periode på fire år, i 1993, organisert med avdelingene; (i) FD I-Fellesavdelingen, med ansvar for intern drift og støtte til andre avdelinger i FD, (ii) FD II-Sikkerhetspolitisk avdeling, med ansvar for sikkerhetspolitiske spørsmål vedrørende bl.a. NATO og Norge, (iii) FD III-Plan- og økonomiavdelingen, med ansvar for budsjett og økonomistyring i Forsvarssektoren, og til slutt (iv) FD IV-Ressursavdelingen, med ansvar for den overordnede ressursstyringen, herunder langtidsplanarbeidet. Denne organiseringen er i grovt den samme som i dag⁴⁷. I tillegg til FD I-IV ble det opprettet et sekretariat (FD LED SEKR), som skulle støtte statsråden direkte, med mulighet for kortere responstid enn departementets fagavdelinger⁴⁸. Omorganiseringen skulle øke departementets, og dermed

⁴³ Bjerga(2014). s.314-319

⁴⁴ Bogen og Håkenstad(2015).

⁴⁵ ibid, s. 21

⁴⁶ Bjerga(2014). S.358-363

⁴⁷ FD hadde en periode fem avdelinger, mer om dette senere i oppgaven.

⁴⁸ Bjerga (2014). S.365-370

statsrådets, muligheter og evne for politisk styring av Forsvaret. Utflyttingen fra FO, omorganiseringen og den relative nærheten til de øvrige departementene i sentrum ga forsvarsdepartementet muligheten til å fokusere på primæroppgaven; som statsrådets redskap for politisk styring.

Den neste store endringen for departementet kom rundt årtusenskiftet, med nye diskusjoner om tilknytningsform mellom FD og Forsvarets ledelse. Omstillingen gikk tregt, og politikerne ønsket fortgang⁴⁹. Bjerga beskriver i sin doktorgradsavhandling i detalj hvordan den regelrette maktkampen mellom statsråd, Eldbjørg Løwer og FSJ, general Sigurd Frisvold, spilte ut de neste årene. Etter en rekke utredninger og flere prosesser som strakk seg over tre år, og to regjeringsskifter (se tabell), ble den endelige beslutningen at Forsvarets ledelse skulle integreres i departementet, og ikke samlokaliseres slik det var gjort over tretti år tidligere. Argumenter for integrering gikk alle i retning av behovet for økt politisk styring av Forsvaret, og inkluderte (i) økonomiske hensyn, for å bedre den økonomiske kontrollen i sektoren, og (ii) sikkerhetspolitiske hensyn, med Norges deltakelse i Kosovo som et eksempel på det økende behovet for tettere kobling mellom politisk ledelse og Forsvarets ledelse⁵⁰. Den 1. August var Forsvarets nye ledelse etablert under navnet Integrert Strategisk Ledelse (ISL), og kunne tre år senere flytte inn i felles lokaler på Akershus festning.

Med innføringen av ISL ble FD delt inn i fem avdelinger, med FD III, Avdeling for operasjons- og beredskapsplanlegging, som den største endringen fra den rene sivile departementsorganisasjonen. Avdelingen besto av deler av den tidligere operasjonsstaben fra fellesstaben fra FO, og knyttet Forsvarets operative aktivitet inn i departementet, og dermed direkte til statsråden, noe som skulle vie seg å være utfordrende i den daglige virksomheten, da FD III skulle fungere som redskap for både Statsråden og Forsvarssjefen. Den nye Forsvarsstaben(FST) ble samlokalisert med departementet for øvrig, og FSJ gikk hierarkisk inn i departementet på lik linje med departementsråden, som statsrådets rådgiver og etatssjef. Fram til 2009 var også generalinspektørene samlokalisert med FST og FD, men flyttet da ut til sine respektive greners ”kjerneområder” i Bergen (Sjøforsvaret), Indre Troms (Hæren), Elverum (Heimevernet), og Rygge (Luftforsvaret)⁵¹. Et annet viktig grep som vitner om et

⁴⁹ Ibid. s.389-410

⁵⁰ Ibid. s.452-456

⁵¹ Utflyttingen av generalinspektørene fra departementet er en lite undersøkt del av omstillingen i Forsvaret, men en mulig tolkning av departementets pålegg om omorganiseringen kan henge sammen med ønsket om at departementet ville redusere andelen offiserer i det integrerte departementet. (*Forfatterens påstand*)

ønske om økt politisk kontroll med sektoren var effektiviseringen og utskillingen av støttevirksomheten fra Forsvaret, som i 2001 og 2002, da henholdsvis Forsvarets logistikkorganisasjon(FLO) og Forsvarsbygg (FB) ble opprettet.

Det er interessant å registrere at *både* styrkingen av FSJ som etatssjef i 1963, Samlokalisering på mellom FD og Forsvarets ledelse FO i 1970, Utflyttingen fra FO av FD i 1986 og til slutt integreringen i ISL i 2003, begrunnes med et ambisjon om økt politisk kontroll med Forsvaret.

3.3.2.Forsvarets ledelse

Jeg redegjør i dette avsnittet for de endringene i organisering og styring i Forsvarets ledelse i perioden etter andre verdenskrig og fram til 2009, med vekt på de hendelser, beslutninger og personer som har hatt betydning og påvirkning på perioden og problemstillingen denne oppgaven omhandler.

Som et ledd i den tidligere nevnte reformen i avsnittet over, var gjennom 1960-tallet vitne til det Kjell Inge Bjerga kaller ”Et forvaltningspolitisk eksperiment”⁵². Samlokalisering mellom Forsvarsdepartementet(FD) og forswarets militære toppledelse ble utredet, og etter flere års motstand fra både sivilt, byråkratisk hold og skeptiske offiserer, ble Forsvarets ledelsesbygg, Forsvarets Overkommando (FO) innviet i desember 1970. Argumentet for samlokaliseringen var å bedre vilkårene for politisk styring av Forsvaret, men som historien skulle vise, ble resultatet et ganske annet. Det som var et ønske om sivil kontroll, med sterk politisk styring, i henhold til den samtidige diskusjonen som Huntington og Janowitz førte, skulle ikke bli som forventet.

Samlokaliseringen og omorganiseringen av både FD og Forsvarsledelsen på Huseby (FO), gikk til å begynne med raskt på det praktiske plan, men det strukturelle og styringsmessige rasjonale for samlokaliseringen skulle vise seg å ta lenger tid å få på plass, om det i det hele tatt kom på plass⁵³. Med etableringen av Forsvarets overkommando som erstatning for den tidligere Forsvarsstaben, forsvarsgrenstabene (Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret), og Heimevernets ledelse, ble også Forsvarssjefens (FSJ) myndighet og ansvarsområdet presisert i en ny instruks⁵⁴. Her gikk det blant annet fram at han skulle være Regjeringens og Forsvarsministerens nærmeste rådgiver, en oppgave som skulle vise seg å kunne tolkes. Det skulle ta flere år før den nye organisasjonen hadde blitt styringsdyktig, noe som tilskrives

⁵² Bjerga(2014). s.203

⁵³ Ibid. s.274.

⁵⁴ Ibid.

lange prosesser i forkant av samlokaliseringen, der aktørene på militær side hadde jobbet med organisasjonsutviklingen gjennom hele 1960-tallet, og at FO viste seg vanskeligere å styre enn først antatt⁵⁵.

Når FO utover 1970-tallet gikk i retning av et militærbyråkrati, er det flere årsaker til det. Som nevnt over fikk FSJ økt ansvar og myndighet i forbindelse med samlokaliseringen av FD og Forsvarsledelsen. I tillegg til å skulle være rådgiver for Regjering og minister opp og ut av egen organisasjon, var FSJ ansvarlig for langtidsplanleggingen i Norge som del av NATO. Planarbeidet i FO ble ledet av Langtidsplanavdelingen i Plan- og budsjettstaben i Fellesstaben i Forsvarets overkommando⁵⁶. En kompleks og krevende oppgave med å drive planarbeid for et mobiliseringsforsvar med mellom 300 - 400.000 mannskaper krevde en stor organisasjon. Planarbeidet ble organisert i faser, med planer på lang- og kortere sikt, med helt opp til 18 års planhorisont. Den sikkerhetspolitiske situasjonen var stabil, og en økonomisk avklaring med Stortingets bevilgninger og langtidsplaner (som da, som nå, gjaldt for 4 år av gangen) ble presisert gjennom hvert års budsjett. Langtidsplanleggingen ble oppfattet som FSJ militærfaglige innspill, i tråd med den sivil-militære modellen som man bekjente seg til, men i realiteten ble muligheten for politisk styring av Forsvaret svært redusert⁵⁷.

Den militære delen av FO vokste jevnt og trutt utover 1970-tallet, og samlokalisering av ikke bare FST med fellesstaben og Departementet, men integreringen av grenstabene i FO førte til at antallet militære var høyt fra starten av, og økte i tillegg. Generalinspektørene og grenstabene følte seg i varierende grad inkludert i langtidsplanarbeidet i FO. Styrkingen av FSJ i forbindelse med etableringen av FO med FD samlokalisert, hadde til hensikt å styrke og samle de fagmilitære råd overfor politikerne. En direkte konsekvens av styrkingen av FSJ, var den samtidige reduksjonen av ansvar og myndighet, makt og autonomi, som Generalinspektørene (GI'ene) tidligere hadde hatt. På samme måte som FSJ formelt var rådgiver for regjering og minister, var GI'ene nå redusert til rådgivere fra FSJ. Mangelen på mulighet for påvirkning førte til misnøye blant grenstabene, og selv om man var samlokalisert og dermed i teorien kunne oppnådd i noen grad effektivisering ved samhandling på tvers av forsvarsgrener og avdelinger, ble parallellstrukturene i grenstabene opprettholdt⁵⁸. Der vi med dagens teknologi enklere kan slå sammen virksomhetsområder som materiellprosjekter og personelladministrasjon ved hjelp av dataverktøy, var situasjonen

⁵⁵ Ibid. s.275

⁵⁶ Ibid. s.290

⁵⁷ Ibid. s.290-291

⁵⁸ Ibid. s.293-309

en annen på 1970-tallet. Uvilje mot å la seg styre av fellesstaben og FSJ i langtidsplanarbeidet førte til flere episoder med generalinspektører som gikk av i protest, og var svært uttalte om sine syn på organiseringen av FO⁵⁹. I tillegg til den grenvise uenigheten og kampen om ressurser sentralt i FO, var Forsvarets, og særlig Hærens mange avdelinger og staber rundt om i Norge, med på å vanskeliggjøre både militær prioritering og politisk styring for/i FO⁶⁰.

Mot slutten av perioden med samlokaliseringen mellom FD og FST på Huseby var det flere faktorer som spilte inn på den endelige utflyttingen av FD til Myntgata i 1987. Som nevnt i avsnittet over, var Willoch-regjeringen opptatt av å sette sin agenda for endringer i staten mer i retning av NPM. Embetsverket i FD hadde lenge ivret for utflytting (se over), og flere utredninger anbefalte regjeringen å flytte departementet ut fra FO, og nærmere de øvrige departementene i Oslo sentrum⁶¹. På militært hold så man i den samme perioden positivt på den enkle adgangen til politiske ledelse, og den fordelaktige innflytelsen den samme nærheten innebar, noe som ble forsterket av den sikkerhetspolitiske situasjonen på begynnelsen av 1980-tallet, med en mer aggressiv retorikk mellom USA, der Reagan var blitt utnevnt til President, og Sovjetunionen. Denne situasjonen ble av de militære sjefene brukt som argument for en fortsatt tett kobling mellom fag og politikk, slik det var tilfelle på Huseby.

General Fredrik Bull-Hansens periode som FSJ mellom 1984 og 1987 var preget av både faglige, politiske og personkonflikter. Bull-Hansens forståelse av fagmilitær rådgivning førte til at fellesstaben i FO i 1986 publiserte sitt fagmilitære råd til offentligheten, i tillegg til å følge tjenestevei. Selv om det i dag er normal praksis at Forsvarssjefen kommer med sine fagmilitære råd forut for en politisk langtidsplan, var dette et radikalt brudd med datidens praksis, og stilte den politiske ledelsen i departementet i forlegenhet⁶². I motsetning til tidligere fagmilitære råd kom Forsvarsstudien til Bull-Hansen med strukturalternativer der både kostnads- og risikovurderinger ble presentert, og en tydelig anbefaling om hvilken struktur politikerne burde velge⁶³.

Departementets utflytting fra FO i 1987 medførte ingen umiddelbare endringer for Forsvarets øverste ledelse og FO. Sovjetunionens kollaps og den radikalt endrede sikkerhetspolitiske

⁵⁹ Ibid. s.301-309

⁶⁰ Ibid. s.313

⁶¹ Ibid. s.327-346

⁶² Ibid. s.340

⁶³ Ibid. s.344

situasjonen etter 1989, så i noen grad ut til å påvirke Forsvarets øverste ledelse. Et stort militærbyråkrati og en institusjonelt innarbeidet metode for forsvarsplanlegging gjennom flere tiår med en omtrent uendret sikkerhetspolitisk situasjon, kan forklare noe av sendrektigheten fra Forsvarets organisasjon overfor de beslutninger og føringer som kom fra Forsvarets øverste ledelse. Forsvaret hadde under den Kalde Krigen bygget opp en stor mobiliseringsstruktur, med Hæren som den klart største forsvarsgrenen. Mobiliseringsforsvaret besto av opp mot 350.000 på det meste, og var grunnleggende en defensiv organisasjon med ett hovedformål: forsvaret av Norge mot et eventuelt angrep fra Sovjetunionen⁶⁴. FSJ (Admiral Torolf Rein) framla i 1992 sin *Forsvarsstudien 1991 (FS 91)*, hvor han gikk langt i å anbefale reduksjoner i styrkestrukturen for å skape bedre balanse mellom drift – og investering, et problem Forsvaret hadde slitt med i flere år allerede⁶⁵. På tross av foreslåtte reduksjoner i FS 91, og den påfølgende langtidsplan for Forsvaret fra 1993 forble ubalansen mellom ambisjoner og ressurser stor, og ble ytterligere forverret fram til tiårets siste langtidsplan som ble lagt fram i 1998⁶⁶. En krevende kombinasjon av nedbemanning, endringer i økonomisk og sikkerhetspolitiske forutsetninger, et utdatert mobiliseringsforsvar, distriktpolitiske hensyn, et omfattende arbeidsgiveransvar og et stort og byråkratisk ledelsesapparat gjorde oppgaven som Forsvarssjef svært vanskelig⁶⁷.

Perioden fra general Arne Solli overtok som Forsvarssjef i 1994 og fram til general Sigurd Frisvold overtok i 1999 var preget av liten vilje og evne til å nå de besluttende målsetningene og nedbemanningene. Sollis tydeligste styringstiltak var at han gikk inn for å endre formen på den fagmilitære anbefalingen til den nye langtidsplanen for Forsvaret, fra en tradisjonell ”dette trenger vi” til en mer realitetsnær ”dette får vi for det vi tror vi kan få”-tilnærming. Med dette grepet ville Solli ansvarliggjøre politikerne i deres forsvars- og sikkerhetspolitiske beslutninger. Senere FSJer skulle komme til å gjøre det samme, med general Sverre Diesen som en uttalt tilhenger av ”[...] å binde politikerne til masten [...]”⁶⁸ når det kom til ansvar for bevilget struktur og årlige bevilgninger.

Tiden fram til ISL ble etablert i 2003 er gjennomgått i forrige kapittel, men innebar mer for Forsvaret enn nedleggelse av FO og omstrukturering av den øverste ledelsen. Sammenslåingen av de grenvise forsyningskommandoene til en felles Forsvarets

⁶⁴ Bogen og Håkenstad(2015). s.25-37.

⁶⁵ Ibid. s.41-45

⁶⁶ Ibid. s.54-83

⁶⁷ Ibid. s.71-75

⁶⁸ Samtale Sverre Diesen, 24.11.2016.

Logistikkorganisasjon (FLO) i 2001 var resultatet av en egen Stortingsproposisjon (nr. 55, 1999-2000), som skulle ”[...] sikre en helhetlig og effektiv ressursutnyttelse [...]”⁶⁹.

Proposisjonen inneholdt strukturelle grep i Forsvarets organisasjon, og innebar at arbeidsplasser ville måtte effektiviseres bort eller legges ned, og den viste en ny vilje til direkte politisk styring av Forsvaret. Kun ett år senere samtykket Stortinget i at Forsvarsbygg skulle opprettes, og med det legges forvaltningen av Forsvarets eiendomsmasse (den gang landets største) i en egen forvaltningsbedrift under FD. Kritikken av utskillelsen av støttevirksomheten fra Forsvaret var utbredt, og ble av mange sett på som en vinge-stekking av Forsvarssjefen, og vedkommendes mulighet til å påvirke fremtidige anskaffelser og prioriteter i sitt eget budsjett. Noe av kritikken har senere vist seg berettiget, gjennom blant annet rapporter fra RR som påpeker svak styring og kontroll⁷⁰. Denne trenden med å skille ut støttevirksomhet har senere fortsatt, senest ved opprettelsen av Forsvarets Materiellavdeling (FMA) 1. Januar 2016.

At Forsvarssektoren har vært gjenstand for økende politisk styring synes opplagt etter denne gjennomgangen. At utviklingen i all hovedsak har kommet som et resultat av politiske beslutninger basert på nye sikkerhetspolitiske forutsetninger og trusselvurderinger, hensynet til økonomiske forhold og generelle forvaltningspolitiske trender i sentraladministrasjonen, er også vist. Jeg presenterer i neste kapittel den nye aktøren som med sin aktivitet også kan ha påvirket utviklingen, Riksrevisjonen.

3.4. Nye aktører

Her presenterer jeg det jeg har valgt å kalle den nye aktøren innen offentlig sektor, som gjennom sin endrede praksis kan ha påvirket den politiske styringen av Forsvaret. Jeg vil primært fokusere på Riksrevisjonen, men også beskrive kort Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite, da den er Riksrevisjonens kommunikasjonskanal med Stortinget, og som kan gi RR i oppgave å gjennomføre undersøkelser på vegne av Stortinget.

3.4.1. Riksrevisjonen

Jeg presenterer i dette avsnittet Riksrevisjonens historie og utvikling i perioden 1989-2009, med fokus på hendelser, trender og personer som har påvirket riksrevisjonens rolle og virksomhet.

Riksrevisjonen (RR) har siden grunnloven av 1814 sin §75 bokstav k slo fast at det skulle

⁶⁹ St.prp. 55 (1999-2000)

⁷⁰ Riksrevisjonen (2017) Dokument 3:3 (2016-2017)

”...utnevne[s] fem revisorer som årlig skal gjennomse statens regnskaper og bekjentgjøre ekstrakter av dem ved trykken; regnskapene skal tilstilles disse revisorer innen seks måneder etter utgangen av det år som Stortingets bevilgninger er gitt for; samt å treffe bestemmelser angående ordningen av desisjonsmyndighet overfor statens regnskapsbetjenter; ”⁷¹

gjennomgått mange endringer. De endringene som førte til dagens organisasjon og stilling i forholdet til Stortinget skriver seg tilbake til begynnelsen av 1990-tallet. Etter det som senere er kalt ”et tapt tiår”⁷² på grunn av stagnasjon og manglende innflytelse og kommunikasjon med Stortinget, førte blant annet erfaringene med RRs rolle i Mongstad-saken til økt oppmerksomhet. Budsjettoverskridelsene under utbygningen av Statoils raffineri på Mongstad viste med stor tydelighet at det manglet organer som kunne fange opp denne typen hendelser i statlige prosjekter, og det førte videre til ny diskusjon om hvilken rolle RR kunne ha overfor Stortinget, for å sikre bedre politisk kontroll og oppfølging av Stortingets beslutninger⁷³.

Med valget av Bjarne mørk-Eidem som ny leder for RR i 1990 begynte en periode med økt offentlig synlighet og tydeligere kommunikasjon fra RR, bl.a. med årlige pressekonferanser i forbindelse med fremleggingen av årets Statsregnskap. Samtidig ble det et økt fokus fra Stortinget på oppfølging av politiske vedtak, i det som senere er omtalt som en ”kontrollbølge” mellom 1990 og 1997⁷⁴. De viktigste endringene utover 90-tallet innebar interne omorganiseringer som gikk inn for mer sentralisering av RRs virksomhet, og et økt fokus på forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon dreier seg om å gjennomføre «systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger»⁷⁵. Samtidig med RRs sentralisering og omorganisering ble Stortingets Kontroll og konstitusjonskomite (KKK) opprettet i 1993, mer om den lenger ned i avsnittet. RRs fokus på forvaltningsrevisjoner og den økte kontrollaktiviteten i regi av den nye KKK førte også med seg kritikk fra de som ble gjenstand for RRs anmerkninger. Kritikken gikk først og fremst ut på at RR ikke hadde den faglige kompetansen til å kunne drive forvaltningsrevisjon av komplekse statlige prosjekter, som eksempelvis broprosjekter på Vestlandet, utbyggingen av Flytoget eller byggingen av det nye Rikshospitalet⁷⁶. Behovet for en gjennomgang av lovverket som regulerte RRs virksomhet og rolle ble åpenbar. Prosessen gikk igjennom flere faser, først med et internt lovutvalg i RR, som etter

⁷¹ Grunnloven, §75, k)

⁷² Espeli og Nilsen (2016). s.341-364

⁷³ Ibid. s.364

⁷⁴ Ibid. s.367-377. Se også Grønlie og Flo(2009). S.367-399

⁷⁵ Arnulf Tverberg(2014). Stortingets kontroll med regjeringen og den utøvende makt. Lovdata.no

⁷⁶ Ibid. s.397-401

fremsendelse av sitt høringsutkast til ny lov ble avløst av det regjeringsnedsatt Frøiland-utvalget som hadde som mandat å se på hele Stortingets kontrollaktivitet, før det til slutt ble vedtatt av Stortinget i 2004⁷⁷. Lovendringen første i liten grad til endringer i RRs virksomhet, men ble en bekreftelse på de endringene i kontrollvirksomheten som RR begynte med mer enn ti år tidligere.

Da Bjarne Mørk-Eidem gikk av som leder for Riksrevisjonen i 2005, ble det på ny valgt en tidligere arbeiderpartipolitiker til leder. Jørgen Kosmo hadde lang erfaring fra politikk og sentralforvaltningen, og skulle fortsette den tydelige linjen Mørk-Eidem hadde valgt i jobben som leder for Riksrevisjonen. Kosmo var som sin forgjenger mye å se i media, og var ikke redd for å komme med tydelige uttalelser om statlig virksomhet, ansattes kompetanse i offentlige anskaffelsesprosesser eller statsråder som ikke holdt forvaltningsmessige mål⁷⁸. Kosmos bakgrunn som tidligere forsvarsminister i regjeringene til Gro Harlem Brundtland og Torbjørn Jagland på 1980-tallet har av enkelte blitt trukket fram som et mulig motiv for hans iver etter å få orden i forswarets økonomisystemer og regnskaper. Oppgaven kommer tilbake til enkeltaktørers rolle senere.

RRs kontrollvirksomhet og den medfølgende lovendringen fra 2004, har som nevnt over medført kritikk fra ulike hold. Kritikken har både omhandlet den enkelte ansatte ved RRs faglige kvalifikasjoner og kompetanse til å vurdere et spesialisert revisjonsobjekt som for eksempel et veiprojekt, et helseforetak, eller i vårt tilfelle Forsvaret. En annen del av kritikken har vært rettet mot at RRs kontrollarbeid påvirker ulike samfunnssektorer til å underrapportere eller rapportere på parametere man vet man vil bli målt på, for å pynte på egen virksomhets resultater⁷⁹. Det er også rettet en mer overordnet kritikk mot RR som setter spørsmålsteget ved RRs revisorkollegium som en uhildet og uavhengig organ, eller om medlemmene som tidligere partipolitikere ikke kan kalles nøytrale nok⁸⁰. Mer om kritikken og bakgrunnen for den senere i oppgaven.

Riksrevisjonen ledes av et riksrevisorkollegium på 5 personer som velges av Stortinget hvert fjerde år. Leder i Kollegiet er også daglig leder for Riksrevisjonen. Riksrevisjonens ansatte representerer et stort antall utdanningsretninger, med både revisorer, økonomer, jurister og statsvitere i tillegg til andre utdannelser, og teller i dag om lag 450 årsverk. Riksrevisjonen

⁷⁷ Ibid. s.401-403

⁷⁸ Magne Lerø (2012) Vingeklippet Kosmo. Kommentar

⁷⁹ Morten Kinander (2012) *RIKSREVISJONEN – vaktbikkje uten bånd?*. Civita-notat nr.9, 2012. s.5

⁸⁰ Ibid. s.2

har adgang til å kreve informasjon og foreta undersøkelser i forvaltningen, herunder de ulike departementene, og utøver sin kontroll på vegne av Stortinget.

Riksrevisjonen rapporterer til Stortinget gjennom Kontroll- og Konstitusjonskomiteen (KKK). KKK har siden en omorganisering i Stortingets forretningsorden i 1993 ført kontroll med regjeringens virksomhet på en fast basis. Alle partier på Stortinget er representert, og for å sikre mindretallets rettigheter kreves det kun 1/3 av stemmene i KKK for å anmode statsråden om opplysninger, som er den laveste formen for kontrollvirksomhet. Det kreves heller ikke mer enn 1/3 av stemmene for å formelt åpne en kontrollsak med høringer av statsråder osv. Konstitusjonelt er det statsråden for det enkelte departement som er ansvarlig for virksomheten og forretningsførselen i eget departement. Kontrollen fra KKK har på tross av dette ofte undersøkt hvorvidt forvaltningen og departementet utfører sine oppgaver på en tilfredsstillende måte, og har gjennom denne kontrollen også sett på sentrale embetsmenn⁸¹. Samspillet mellom RR og KKK viser seg gjennom at de fleste sakene om kontroll med den utøvende makt som KKK gjennomfører, gjøres på grunnlag av RRs rapporter og undersøkelser. Dette gjelder på viktige områder som f.eks. helse- og velferdsforvaltningen, utdanningssektoren og samferdselsfeltet. Riksrevisjonen leverer sine rapporter løpende gjennom året, noe som legger til rette for bedre oppfølging av rapportene fra Stortingets side.⁸²

Riksrevisjonen velger i all hovedsak selv ut de områdene som skal gis særlig fokus fra revisjon til revisjon, men kan i enkelte tilfeller pålegges særlige undersøkelser fra Stortinget ved KKK. Riksrevisjonen presenter sine rapporter ved annonserte pressekonferanser i tillegg til å legge disse rapportene fram for KKK i Stortinget. Kombinasjonen av tydelig offentliggjøring av en kritisk rapport til en samlet rikspresse sammen med overleveringen av rapporten til Stortinget har ofte ført til en kraftfull debatt, og et stort mediepress på Storting og regjering. Således har Riksrevisjonens rapportering til Stortinget fått en fremtredende rolle i kontrollen med forvaltningen, og gjort det vanskelig for Stortinget å skrinlegge RRs rapporter uten gjennomgang eller behandling.

4. Analysen

Teorikapittelet har redegjort for eksisterende teori innen sivil-militære relasjoner, og tradisjoner og trender innen styring i norsk offentlig sektor. Sammen med presentasjonene av

⁸¹ Arnulf Tverberg (2014). Artikkel på lovdata.no

⁸² Ibid.

aktørene som påvirker den politiske styringen av forsvarsektoren, legger det grunnlaget for prosess-sporingen jeg nå presenterer. Jeg presenterer i dette kapittelet først hvilke dokumenter som er gjennomgått, og hvordan de er gjennomgått. Funnene fra dokumentanalysen knytter jeg sammen med teorien som er presentert i forrige kapittel, og supplerer med uttalelser fra intervjuene, der hvor det kan forsterke, avkrefte eller på annen måte verifisere funnene.

4.1. Dokumentanalysen

Dokumenttilgangen på nettsidene til Stortinget, Regjeringen og Riksrevisjonen er ubegrenset, og ingen av dokumentene jeg har søkt opp eller sett behov for i følge med oppgaven har vært pålagt begrensninger mht. distribusjon eller gjennomlesing. Alle rapporter og dokumenter som angår denne oppgavens periode (1997-2010) er tilgjengelige for alle, og gjør det enkelt å etterprøve oppgavens funn, og undersøke funnene nærmere. Dokumenter fra Regjering og Storting er mindre tilgjengelig enn Riksrevisjonens publikasjoner, og tilgjengeligheten kan med fordel forenkles. Dokumenttypene i Riksrevisjonens rapportering til Stortinget inkluderer både rene regnskapsgjennomganger og forvaltningsrevisjoner. Beskrivelsen av de ulike publikasjonene fra RR overlater jeg til RR selv:

Regnskapsrevisjoner, benevnt Dokument 1, som dekker hvert enkelt departement, med revisjonsberetning og eventuelle etterlevelsrapporter legges årlig fram for Stortinget. Denne rapporteringen har til hensikt å bekrefte at regnskapene ikke inneholder vesentlige feil eller mangler, og at tildelte midler er anvendt etter Stortingets vedtak og forutsetninger.⁸³

Forvaltningsrevisjoner, benevnt Dokument 3, har til hensikt å undersøke om Stortingets vedtak og forutsetninger for offentlig virksomheter blir iverksatt og oppnår ønsket virkning. Forvaltningsrevisjoner gjennomføres etter prinsippene om vesentlighet og risiko. Vesentlighet vurderes ut i fra økonomisk betydning, hvor mye inntekter eller utgifter utgjør en virksomhet for staten, mens risiko består av sannsynligheten for og konsekvensene av eventuelle mangler i etterlevelsen av Stortingets vedtak og forutsetninger.⁸⁴

Riksrevisjonens årsrapport benevnes *Dokument 2*, og beskriver Riksrevisjonens virksomhet. Øvrige rapporter som Riksrevisjonen benytter seg av er såkalt *administrative rapporter*, som dekker forvaltningsrapporter med mindre alvorlige funn. Disse framsendes Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité for gjennomgang.

⁸³ Riksrevisjonen (2016). *Revisjonstyper*. Tilgjengelig online

⁸⁴ Riksrevisjonen (2012). *Retningslinjer for forvaltningsrevisjon*. Tilgjengelig online

Oppfølginger av tidligere forvaltningsrevisjoner rapporteres hvert år i Dokument 3:1, og selskapskontrollen rapporteres hvert år i Dokument 3:2. Dokument 3- serien for øvrig består av dokumenter fra Dokument 3:3 til Dokument 3:x (i revisjonsåret 2015-2016 var det siste dokumentet i seriene Dokument 3:16), og er alle forvaltningsrevisjoner. Denne inndelingen i ulike rapporter gjelder i grovt for hele perioden denne oppgaven dekker. Fra Stortinget har stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner blitt gjennomgått. Her har gjennomgangen fra RRs rapporter til dels diktert hvilke dokumenter som er studert, og sammenstilt med hendelser som gjennomgått i forrige kapittel. Dokumenter fra regjeringen og FD er gjennomgått der det har vært behov for å gå bakenfor ”statsrådets svar” i RRs rapporter. RRs rapporter inkluderer forvaltningens svar på funnene i den enkelte revisjonen, og forenkler med det undersøkelser av denne typen.

4.2. Riksrevisjonen som politikernes hjelper (1997-2002)

Revisjonsrapportene fra perioden 1997 fram til 2002 kan deles i tre, med Dokument nr. 1 som den årlige revisjonen som gjennomgår regnskapene til alle departementets (FD) underliggende etater, Dokument nr. 3:1, som følger opp tidligere revisjoner, og nye forvaltningsrevisjoner som tildeles et nummer i dokument 3-serien. Dokument 1-serien i denne perioden er gjennomgående fokusert på regnskapstekniske observasjoner, og har merknader til regnskapsførsel og rutinesvikt ved Forsvarets mer enn 130 regnskapsførende enheter. Selv om det i all hovedsak er kommentert feil og mangler i enkeltavdelingens regnskap, trekker rapporter fram behovet for oppdateringer av forsvarets mange regnskapssystemer, og kommenterer på at antallet ulike systemer er høyt⁸⁵. Svarene fra FD er gjennomgående forståelsesfulle og viser til kommende skjerping av rutiner fra FO overfor de regnskapsførende enheter. Der hvor RR kommenterer forhold utover de rent regnskapstekniske, fører FD gode og omfattende tilsvare. Områder som kommenteres under ”til observasjon” i perioden er; Forsvarets rutiner omkring fritaksordningen for merverdiavgift (1997), Mangelfull rapportering av utgifter i større materiellinvesteringsprosjekter (1998), Våpen- og ammunisjonsforvaltning i Hæren (1999), Nytt regnskapssystem for proviantforvaltningen i Forsvaret (2000) og avgangsstimulerende tiltak (2001). Disse antegnelsene dekker områder med stor konsekvens for enten samfunnssikkerhet og/eller kostnader for staten. Fra og med 2002-budsjettet er disse avsnittene trukket ut av statsregnskapet, og erstattet med egne forvaltningsrevisjoner på området som ønskes særlig kontrollert. Dokument nr. 3:1 i den samme perioden viser med

⁸⁵ Riksrevisjonen(1999-2000). *Dokument nr. 1.*

unntak av våpen- og ammunisjonsforvaltningen⁸⁶ til at anmerkningene fra tidligere revisjoner avsluttes i påfølgende års Dok. 3:1. Dokument nr. 3:11 (1999-2000) er den første forvaltningsrevisjonen som gjennomføres i forsvarssektoren. Revisjonen undersøkte måloppnåelse og prosjektstyring i prosjektet EDB lokal forvaltning (EDBLF) i Hæren og Heimevernet. Prosjektet ble startet i 1988, skulle ta fram IT-løsninger lokalt for Hæren og Heimevernet. I dokumentet går det fram at prosjekt EDBLF ble om lag tre ganger dyrere enn planlagt og ikke leverte i henhold til målsetningene for prosjektet. Som ved vanlige statsregnskap fikk departementet komme med tilsvarende, og dokumentet ble sendt til Stortingets KKK som behandlet det d. 14. November, 2000. Dokumentet ble protokollført med uttalelsene fra KKK. Den siste rapporten fra denne perioden er dokument nr.3:6 (2000-2001), *Riksrevisjonens undersøkelser vedrørende omstillingen i Forsvaret*⁸⁷. Rapporten konkluderte med at målene for omstillingen ikke var nådd, og at styringssystemene ikke fungerte optimalt. På samme måte som rapporten fra foregående år, ble også denne fremsendt Stortinget.

Undersøkelsen av RR rapporter mellom 1997 og 2002 er i all hovedsak like i form, og gjentagende i innhold, med et tradisjonelt fokus på regnskapstekniske irregulariteter og rutiner som ikke blir fulgt. For å finne mulige sammenhenger mellom RRs virksomhet og politisk styring i sektoren begynner jeg med å se på hvem som var statsråd og forsvarssjef i perioden. Fra 1993 og fram til 1997 var Jørgen Kosmo forsvarsminister, general Arne Solli var FSJ. På tross av forsøk på omstilling og nedbemanning listes det av Bogen og Håkenstad flere årsaker til at det ikke ble balanse mellom bevilgninger og målsetninger; (i) kostnadsoverslagene og innsparingsberegninger var gjennomgående for optimistiske fra langtidsplanen av 1993, (ii) kuttene som ble besluttet gikk ut over mobiliseringselementer og deler av strukturen som ikke innebar innsparinger av noen særlig størrelse, og (iii) mange av tiltakene stoppet opp før de hadde fått effekt. Det sterke stillingsvernet og uviljen mot å justere det årlige inntaket av vernepliktige, som kunne gitt betydelige utgiftsreduksjoner, var uaktuelle tiltak både fra militært og politisk hold⁸⁸. Relasjonen mellom Kosmo og Solli omtales som god⁸⁹, og sammen kom de fram til at tempoet i omstillingen som hadde pågått sammenhengende fra 1990 måtte senkes⁹⁰. Dette kan forklare både stagnasjonen i omstillingen av Forsvaret, og den passive ordlyden i svarene fra departementet i de

⁸⁶ Riksrevisjonen(2002-2003). *Dokument nr. 3:1*. Saken avsluttes etter to, mot normalt i perioden et år.

⁸⁷ Riksrevisjonen(2000-2001). Dok.nr.3:6.

⁸⁸ Bogen og Håkenstad(2015). s.80-82

⁸⁹ Bjerga(2014). s.404

⁹⁰ Ibid

kommende revisjonene av statsregnskapene. På spørsmål om hva som var årsaken til den sene omstillingen av Forsvaret i løpet av 1990-tallet hevder Diesen at:

”...den sikkerhetspolitiske virkelighetsbeskrivelsen [...] endret seg for så vidt ganske raskt, men det viste seg jo altså så å si umulig å foreta dette helhetlige byttet av forsvarsmodell rett og slett fordi det oversteg den politiske fantasi, at Forsvaret kunne være én ting i går, og noe annet i morgen, noe helt annerledes.”⁹¹

Diesen får støtte for denne påstanden fra Bogen og Håkenstad(2015), som i kapittelet med den treffende tittelen ”Forandre for å bevare”, fremholder at verken Stortinget, Regjeringen eller Forsvaret selv tok de nødvendige grep for å komme i balanse med nødvendige struktur- og personellreduksjoner for å kontre den økonomiske ubalansen utover 1990-tallet⁹².

Bondevik-regjeringens første forsvarsminister, Dag Jostein Fjærvoll(KrF), som tok over etter Kosmo i 1997, tok ingen tunge grep i styringen av Forsvaret, men lot utviklingen fortsette slik kursen var staket ut ved overtakelsen⁹³. Når jeg vurderer funnene opp mot sivil-militære relasjoner i den samme perioden, er det lite som indikerer noen svekkelse av det militære byråkratiet i FO. I Rapport for virksomheten fra 1997⁹⁴ som FD utarbeidet får man et godt inntrykk av hvor kompleks og fragmentert Forsvaret var, med et utall ulike avdelinger og lokaliseringer.

Selv om FD forut for samme periode omorganiseres og revitaliseres under ledelse av departementsråd Åge Danielsen og senere John Lunde, og med det blir bedre i stand til å støtte statsrådets arbeid, påvirker det i liten grad den politiske styringen av sektoren⁹⁵. I tillegg til å ha blitt et mer potent departement hadde FD operasjonalisert det nye økonomiregelverket for staten, og ga i 1997 ut sitt eget retningslinjer for etatsstyring⁹⁶. Etatsstyringen fikk aldri effekt slik det var tenkt, mye grunnet et stort og selvhevdende militærbyråkrati på Huseby⁹⁷. Statsrådskiftet i 1999, der Eldbjørg Løwer (V) overtok for Fjærvoll, markerer en kursendring mot øket politisk styring. Løwer hadde liten kjennskap til Forsvaret spesielt, men lang erfaring offentlig forvaltning generelt⁹⁸. Hennes erfaringer fra tidligere omstillinger og jobben som statsråd for arbeids- og administrasjonsdepartementet, hadde vist henne at et tydelig ”apparat for beslutning og gjennomføring av endringer” måtte

⁹¹ Samtale Sverre Diesen (24.11.2016)

⁹² Bogen og Håkenstad(2015). s. 79-83

⁹³ Ibid. s.75-79

⁹⁴ Forsvarsdepartementet(1997). *V Rapport for virksomheten i 1997*.

⁹⁵ Bjerga(2014). s.379

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid. s.388

⁹⁸ Bjerga(2014). s.411

være på plass⁹⁹. Kort tid etter statsrådsskiftet ble general Sigurd Frisvold utnevnt til ny forsvarssjef. Samarbeidet mellom Løwer og Frisvold skulle bli turbulent¹⁰⁰, og utgjør et brudd med forgjengernes avventende holdninger, særlig fra politisk hold. Tunge prosesser for å avklare maktforholdet mellom politisk og militær ledelse kulminerte med pressekonferansen i februar 2000, der Løwer sammen med FSJ og departementsråd, synliggjorde kompleksiteten i både det militære og politiske langtidspanarbeidet. Budskapet var tydelig: politikeren hadde festet grepet, og styrte prosessen videre¹⁰¹.

En gjennomgripende endring i hele ledelsesapparatet i Forsvarets øverste ledelse var nødvendig, og tålmodigheten og tilliten fra politikerne, til at Forsvaret selv var i stand til å ta tilstrekkelige grep var ikke stor. Stortingsproposisjon nr. 45 (2000-2001), *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*, slo blant annet fast at FO skulle nedlegges, og at Forsvarssjefen skulle integreres i det nye departementet. I forkant av beslutningen hadde byråkratene gitt uttrykk for at en ny-innflytting på Huseby som de hadde forlatt i 1987 var uaktuelt, erfaringene fra et tallmessig underlegent departement på Huseby var dårlige. FSJ var imot en integrert løsning, og utsikten til nedbemanningen for resten av FO førte også til misnøye i resten av det militære ledelsesapparatet¹⁰². I tillegg til spørsmålet omkring Forsvarets ledelsesapparat bekreftet proposisjonen etableringen av en felles Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO). Hvorvidt RRs stadige påpekninger om regnskaps- og prosedyresvikt i de grenvise forsyningskommandoene hadde en direkte konsekvens for utviklingen, er ikke mulig å spore. Derimot styrket ikke gjentatte negative anmerkninger over en årrekke, politikernes tillit til at Forsvarets eksisterende organisasjon selv var i stand til å løse problemene. Samtidig med den interne prosessen, for ikke å si maktkampen, i forsvaret, mellom politisk og militær ledelse, hadde krisen i Kosovo utover i 1999 vist at Forsvaret ikke var i stand til å stille et landmilitært bidrag før etter 4 måneders forberedelser¹⁰³. Dette viste med tydelighet at det på tross av et stort ledelsesapparat som FO ikke var mulig å stille Telemark bataljon, TMBN, klar på 30 dagers varsel, slik intensjonen var ved opprettelsen i 1995. RRs første forvaltningsrevisjon (se over) av Forsvarets virksomhet ble fremlagt Stortinget i mai 2000, med nedslående resultat for prosjekt EDBLF. I sin avsluttende kommentar bemerker RR at:

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid. s. 413-422

¹⁰¹ Ibid. s.421-422

¹⁰² Ibid. s.423-427

¹⁰³ Bogen og Håkenstad(2015). s.97-98

”Riksrevisjonen vil understreke at det er departementet som har det overordnede ansvaret for at økonomiske beslutninger fattes på riktig grunnlag og i korrekte former, inklusive at underliggende organer har systemer og prosedyrer som sikrer dette. Etter Riksrevisjonens oppfatning burde departementet engasjert seg mer direkte for å sikre at overordnede premisser for innføringsgrad og gevinstrealisering ble fulgt.”¹⁰⁴

Av uttalelsen er det lett å lese at RRs kollegium anbefaler sterkere politisk kontroll med Forsvarets virksomhet, for å kunne forsikre seg om at målsetningene med prosjektet ble nådd. Forvaltningsrevisjonen det påfølgende året tok for seg omstillingen, og viste som nevnt tidligere i kapittelet til svak måloppnåelse. Målsetningene for omstillingen RR målte skrev seg tilbake til Stortingsmelding nr. 16(1992-93), der det var fastsatt konkrete mål for reduksjoner i driftsutgifter og personell i en periode fram til 2002. RR konkluderte med at det fram til 1996 var truffet effektive tiltak, men at det deretter hadde stoppet opp, og at etterslepet i 1999 var på hele 1900 årsverk. I innledningen til rapporten der RRs uttalelser kommenteres av FD, er ordlyden endret fra rapporten fra året før. I departementets kommentar kan man lese:

”Forsvarsdepartementet uttaler avslutningsvis at Riksrevisjonens mange observasjoner og påpekninger gir et godt grunnlag for forbedringer av styringen på alle nivåer.”¹⁰⁵

Og i statsrådens svar forsterkes budskapet med:

”Riksrevisjonens dokument vil bli meget nyttig for det arbeidet som er i gang for å sikre bedre styring og rapportering internt i Forsvaret og i forholdet mellom departement og etat. Jeg vil særlig legge vekt på at dokumentet gjør det enda mer åpenbart at vi må lykkes med gjennomgripende omstilling, inkludert omfattende strukturelle tiltak.”¹⁰⁶

Når jeg holder de ulike kildene for perioden opp mot hverandre, står det klart at RRs dokument nr.3:6(2000-2001) i sin innledning oppsummerer perioden på en dekkende måte. Styring i sektoren var satt øverst på dagsordenen.

4.3. Konkursen (2003-2004)

Regnskapet for Forsvaret for 2003 ble ikke godkjent av RR i Dokument nr. 1 (2004-2005). I tråd med normale revisjonsrutiner hadde RRs arbeidet med Dokument nr. 1 (2004-2005), statsregnskapet for 2004, pågått utover våren og høsten 2004, med framlegging for Stortinget i oktober . Av årsaker oppgaven kommer tilbake til, ble 2003-regnskapet ikke godkjent. I det påfølgende statsregnskapet for 2004 er forsvarets kapittel utelatt på grunn av Stortingets

¹⁰⁴ Riksrevisjonen(2000-2001). Dok.nr.3:1. s. 4

¹⁰⁵ Riksrevisjonen(2000-2001). DOK.nr. 3:6, s.3

¹⁰⁶ Ibid. s.4

vedtak i april 2005, om en særlig gjennomgang av Forsvarsdepartementets regnskap for 2004 så snart som mulig. Regnskapet for 2004 ble derfor revidert i løpet av seks uker, og fremlagt i eget dokument, nr. 3:8 (2004-2005). Fra og med budsjetterminen 2005 er revisjonen av Forsvarsdepartementets regnskaper tilbake i presentasjonen sammen med de øvrige departementene.

RRs rapport for regnskapsåret 2003, Dokument nr. 1 (2004-2005) Statsregnskapet 2003 konkluderte med at Forsvarets regnskap for 2003 ikke kunne godkjennes. Rapporten kommenterte tidlig at RR hadde avdekket vesentlige mangler i de foregående regnskapene, og RR refererte videre til Stortingets KKK som hadde uttalt at det var uheldig at *”RRs påpekninger fra tidligere år ikke var fulgt tilstrekkelig opp”*¹⁰⁷. Her gis det uttrykk for utålmodighet og referansen til KKK er med på å understreke alvoret. Utover i dokumentet balanserer RR selv kritikken i noen grad, gjennom å peke på tempo og tidsfrister i innføringen av de mange økonomi- og styringssystemene:

*”Selv om det de senere årene har vært flere merknader til forsvarets regnskap, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om ikke FMO burde hatt noe lengre frist for implementeringen av de omfattende endringene i forbindelse med nytt økonomisystem.”*¹⁰⁸

Dette er samtidig det eneste eksempelet på ”imøtekommenhet og forståelse” som RR fører i dette dokumentet. I alle andre avsnitt og observasjoner er det gjennomgående kritikk av at tidligere påpekninger fra RRs årlige revisjonsarbeid ikke er hensyntatt i tilstrekkelig grad. I 2002 ble Forsvarsbygg (FB) opprettet som egen etat under FD, og ble dermed del av revisjonsarbeidet for første gang fra og med 2002 regnskapet. For statsregnskapet 2003 er det fortsatt flere anmerkninger til FB’s regnskap, men det har vært en positiv utvikling fra 2002 til 2003-regnskapet. Dette kan fra politisk hold tas til inntekt for beslutningen om utskilling av virksomhetsområder som ikke inngår i Forsvarets kjernevirksomhet som en suksess. Statsregnskapet 2003 var det nest siste statsregnskapet som ble signert av Bjarne Mørk-Eidem som leder for riksrevisjonen. Han hadde ledet RR siden 1990, og selv vært en pådriver for både omleggingen til forvaltningsrevisjon og arbeidet med den nye loven om RRs virksomhet. Utover hans tid i RR hadde han vært statsråd og mangeårig stortingsrepresentant for Arbeiderpartiet, i tillegg hadde han vært Stortingets visepresident. Med denne bakgrunnen og den mangeårige kritikken overfor Forsvaret, kan det ha utgjort et vendepunkt etter utallige

¹⁰⁷ Riksrevisjonen(2004-2005), Dok.nr.1(2004-2005) Statsregnskapet 2003. s.35

¹⁰⁸ Ibid. s.38

advarsler å omsider kunne underkjenne Forsvarets regnskap. For et vendepunkt ble det fra og med 2003.

Kristin Krohn Devold hadde etter innsettelsen som statsråd i FD høsten 2001, fått mye å hankses med. Terrorangrepet på USA, med aktiveringen av NATOs artikkel 5, og Norges bidrag i den USA-ledede koalisjonens angrep på Al Qaida i Afghanistan var i seg selv mye å håndtere, om ikke statsrådets eget departements økonomer måtte komme med dårlige nyheter i tillegg. Som Bogen og Håkenstad beskriver i *Balansegang*(2015), var grunnlaget for det borgerlige regjeringssamarbeidet tuftet på urealistiske lovnader¹⁰⁹, og vektingen mellom å stille kampklare avdelinger til vår viktigste og nærmeste allierte, USA, og forsøke å komme i balanse med både omstilling og økonomiske innsparinger hjemme var krevende. Planene for omstillingen i Bondevik-regjeringens periode var i all hovedsak lagt, og Devold fulgte opp planene, gjennom å intensivere omstillingsarbeidet. Innføringen av nye lønns- og regnskapssystemer, nedleggelser av et stort antall hæravdelinger, endringer i kommandostrukturen og den tidligere prosessen med å integrere forsvarets militære ledelse i departementet, kan sies å i sum ha bidratt til at det ”gikk litt fort i svingene”. Da FD ga sin uttalelse til statsregnskapet 2003, var det med en tydelig 7-punktsliste fra statsråden, som skulle unngå at noe liknende skulle skje på nytt.

” I tillegg til de pålegg departementet har iverksatt gjennom etatenes handlingsplaner for å påse at tiltakene følges opp, har vi også besluttet å iverksette følgende:

- 1. Det iverksettes en ekstern gjennomgang av alle rutinene for forvaltning i Forsvarets militære organisasjon. Hensikten er å konkretisere forbedringsmuligheter innenfor etablert praksis i økonomiforvaltningen, herunder hvordan internkontrollen på området fungerer.*
- 2. Det inngås avtale om kjøp av revisjonstjenester med den hensikt å kvalitetssikre regnskapsførselen og regnskapet med tilhørende rapportering. Ordningen innføres i forståelse med Riksrevisjonen.*
- 3. Forsvarsdepartementets arbeid med oppfølging av riksrevisjonssaker er fra 1. august 2004 styrket ved intern overføring av stillinger i FD.*
- 4. Det avsettes 10 mill. kroner i St.prp. nr. 1 (2004– 2005) til ekstraordinær kompetanseheving innenfor forvaltning, økonomi og regnskapsfunksjoner i FMO.*
- 5. Evne til økonomistyring og evt. anmerkninger fra Riksrevisjonen får betydning for fremtidig karriereutvikling. En vurdering av forvaltningskompetanse og økonomistyring, inkludert evt. anmerkninger fra Riksrevisjonen, skal fremgå av tjenesteuttalelser til personell med forvaltningsansvar.*

¹⁰⁹ Bogen & Håkenstad(2015). s.147-154

6. Det etableres en stilling som økonomidirektør i Forsvarsstab. Stillingen skal styrke FSJs økonomistyringsfunksjon, og sikre at økonomiansvar ivaretas på en god nok måte på alle nivå i organisasjonen.

7. Tiltakslisten for oppfølging av antegnelser fra Rr (vedlagt) blir ytterligere formalisert ved månedlig skriftlig rapportering og møter mellom FD og etatene, for å påse at pålagte tiltak er iverksatt i henhold til plan.

*Dette kommer i tillegg til en formalisert oppfølging av riksrevisjonsantegnelser i de årlige iverksettingsbrevene til etatene og i styringsdialogene.*¹¹⁰

Som det fremgår av mine understrekninger festet FD et tydelig grep om etatsledelsen, og i særlig grad mot Forsvarets militære organisasjon (FMO). Det ble også vist til tiltak for å styrke kapasiteten i FD i retning av økt kapasitet til styring. At det underkjente regnskapet for 2003 utgjør et vendepunkt i forholdet mellom RR og FD verifiseres i intervjuet med Else Camilla Smidt, FD III 3, der hendelsen trekkes fram spesielt:

*”Det er det ikke godkjente regnskapet fra Forsvaret på våren 2003, og et kjempeunderskudd i 2004. [...] Vi satte på ekstra ressurser, meg, og delårsverk i tillegg. Det ble et vendepunkt. Da var det så mye som måtte tas tak i, at det fikk et helt nytt fokus i etatsstyringen.”*¹¹¹

Smith var som hun selv uttalte ”ett av de syv tiltakene” til FD etter revisjonen av 2003-regnskapet, og har siden jobbet i FD III 3, innenfor Styring, budsjett og resultatanalyse. Som hun understreker fikk det følger for *etatsstyringen*, i retning av sterkere politisk styring gjennom økt kontroll og oppfølging. I Stortinget fulgte KKK opp det underkjente regnskapet fra 2003 utover høsten 2004, og tidlig i 2005 ble det gjennomført høringer i Stortinget, der statsråden, FSJ, Generalinspektøren for Hæren(GIH), generalmajor Lars Sølvberg og Sjef FLO, Erik Hernes, deltok. I tiden som var gått fra fremleggelsen av statsregnskapet for 2003 og tidspunktet for høringene, var det blitt klart at det i regnskapet for 2004 var overforbrukt om lag 425 millioner kroner i Hæren, og 544 millioner i FLO, til sammen nesten én milliard. Den såkalte ”milliardsprekken” fikk stor oppmerksomhet, og medførte at både GIH og sjef FLO måtte fratre. Et slikt overforbruk måtte få konsekvenser, og selv om enkelte mente at statsråden også måtte stilles til ansvar for svikten, gikk hun klar¹¹². Problemene i Forsvaret var alvorlige, med den nye *Lov om Riksrevisjonen* fra 2004, kunne Stortinget pålegge RR å sette i gang særlige undersøkelser¹¹³. Det ble derfor bestemt, i forbindelse med Stortingets ordinære behandling av Dokument nr. 1(2003-2004) i april 2005, at RR skulle gjennomføre

¹¹⁰ Riksrevisjonen (2004-2005). Dok.nr. 1 (2004-2005). s.44

¹¹¹ Samtale med Else Camilla Smith, FD III. 22.11.2016

¹¹² Espeli og Nilsen (2016). s.445.

¹¹³ Lov om Riksrevisjonen. §9, Riksrevisjonens oppgaver

en fremskyndet revisjon av 2004-regnskapet, og en forvaltningsrevisjon om ”*Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og utarbeide en vurdering av sporbarheten i de faglige tilråddninger som gis*”. Revisjonen av 2004-regnskapet gikk som tidligere nevnt raskt, og kunne oversendes Stortinget etter bare seks uker som Dokument nr. 3:8(2004-2005). Forvaltningsrevisjonen ble oversendt som Dokument nr. 3:9(2006-2007). RR kunne i Dok.nr 3:8(2004-2005) friskmelde Forsvarsbygg, som også hadde hatt et overforbruk i 2004. Resten av dokumentet bærer preg av dialogen mellom FD og RR, en endring i dokument 1 fra tidligere, der RR fremfor å komme med forslag til desisjon i sine dokumenter, kun skulle komme med merknader til regnskapet. Merknadene omhandler FMO, og tiltakene som er iverksatt for å øke kontrollen og styringen av FMO. Forsikringer fra FD om at innføringen av nye økonomistyringssystemer og kompetanseheving blant økonomimedarbeidere trekkes av RR fram som positivt.

Det underkjente regnskapet og den påfølgende milliardsprekken utgjorde som oppgaven her viser, et tydelig vendepunkt for den politiske styringen av Forsvaret, og for Stortingets bruk av RR. På tross av at kritikken over at omstillingstakten i Forsvaret var for høy, og at det ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til advarsler om dette fra ansatte i Forsvaret og FLO, ble hendelsene i 2003 og 2004 med på å tydeliggjøre behovet for sterkere styring og oppfølging.

4.4. Normalisering (2005-2010)

Den siste perioden denne oppgaven tar for seg, er tiden etter 2005 og fram mot 2010. Med et skadet omdømme, og en ekstraordinær gjennomgang av 2004-regnskapet, skulle det gå over to år før Forsvaret var en del av statsregnskapet i Dokument nr. 1 igjen. Som nevnt under forrige avsnitt ble dokument nr. 1 justert i form, og RR har siden 2004 lagt fram statsregnskapet med merknader, fremfor til desisjon. Det i seg selv har ikke hatt betydning for resultatene av revisjonen av virksomheten, da avvik og mangler føres som merknader. Dokument nr. 1 består som tidligere av RRs merknader, FDs svar, og til slutt RRs merknader listet til Stortinget.

De første årenes regnskap 2005-2007 ble det en bedring av regnskapene for Forsvaret, i takt med innføring av nye økonomistyringssystemer, og et økt fokus på kompetanse hos personellet. RR Kommenterer også hyppig om viljen til samarbeid mellom RR og FD. Fra og med 2007-regnskapet (Dok.nr. 1(2008-2008)), øker fokuset på å måle styrkeproduksjon og operativ evne, i tillegg til at materiellforvaltning trekkes fram med merknader i samtlige statsregnskap fra 2007 til 2010. FB får igjen merknader fra 2007-regnskapet.

Forvaltningsrevisjoner i samme periode var det to av særlig betydning, dokument nr. 3:6

(2008-2009), Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren og den tidligere nevnte Dokument nr. 3:9(2006-2007). Gjennomgangen av Dok.nr.1 for perioden gir det som hovedinntrykk at det har foregått en normalisering fra unntakstilstanden i 2003-2005, med et adskillig øket fokus fra FDs side. Dette inntrykket bekreftes fra Smith/FD: ”

”(D)et fikk et helt nytt fokus i etatsstyringen.[...] de (RR) er jo ute og kontrollerer avdelingene, og har vært en veldig god drahjelp for oss (FD III) i oppfølgingen av det vi kaller forsvarlig forvaltning. De har avdekket svakheter rundt om kring, som vi har fulgt opp. Det ble en helt ny fokus på de såkalte RR-sakene fra 2005.”¹¹⁴

2005 var det utskiftninger av både Regjering og Forsvarssjef. 1. april overtok general Sverre Diesen som FSJ, og 17. oktober dannet Jens Stoltenberg sin andre regjering, en trepartiregjering med Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Det var den første regjeringen med rent flertall i Stortinget siden 1985. Ap's Anne-Grete Strøm-Erichsen ble statsråd for FD. Økonomistyring og fortsatt fokus på omstillingen som Stortinget hadde vedtatt ble videreført, og som FD Uttalte i Dok.nr. 1 (2006-2007):

”Arbeidet for å sikre tilfredsstillende økonomistyring og forsvarlig forvaltning har fortsatt meget høy prioritet i Forsvarsdepartementet og i Forsvarets militære organisasjon. Tiltakene for å styrke Forsvarets internkontroll og forbedre Forsvarets virksomhets- og økonomistyring videreføres”¹¹⁵

Sitatet beskriver godt relasjonen mellom FD og FSJ, der Diesen etter innflyttingen i det nye ISL-bygget¹¹⁶ i 2006 holdt til ”rett borte i gangen” for FMIN, og departementet for øvrig. Der den korte avstanden mellom departement og forsvarsledelsen på Huseby hadde favorisert de militæres påvirkning¹¹⁷, var det med det nye ISL-bygget og integreringen fra 2003 en helt annen sammensetning og dynamikk mellom sivile og militære byråkrater. Diesen hadde vist seg som en ivrig reformator¹¹⁸, og forsto alvoret i den økonomiske situasjonen Forsvaret hadde vært i gjennom 1990-årene, og som kulminerte i 2003-2005. Derfor var også han oppsatt på å holde et skikkelig hushold. Den korte avstanden muliggjorde også en løpende dialog i viktige saker, og statsrådens enkle aksess til etatssjefen ble hyppig brukt¹¹⁹.

RRs fokus på styrkeproduksjon og operativ evne har vist seg økende etter 2005, i deres merknader har RR listet enkeltepisoder og enkeltvurderinger som kan virke løsrevet fra helheten. I dok.nr 1(2009-2010) og dok.nr 3:6(2008-2009) kan vi lese:

¹¹⁴ Samtale med Else Camilla Smith, FD III. 22.11.2016

¹¹⁵ Riksrevisjonen(2006-2007). Dok.nr. 1(2006-2007) s.76

¹¹⁶ FD og FST flyttet inn i et nybygg ved Akershus festning i 2006, omtalt som ISL-bygget, etter Integrert Strategisk Ledelse.

¹¹⁷ Bjerga(2014). s.319-327

¹¹⁸ Bogen og Håkenstad(2015). s.211-213

¹¹⁹ Egne observasjoner som adj.for FSJ 2008-2009

”Status for vurdering av Forsvarets oppgave om å bidra til kollektivt forsvar av Norge og NATO ble for 2007 vurdert til ikke tilfredsstillende. Det var ikke ventet noen endring i evnen i 2008, noe som ble forklart med at budsjettet for 2008 ikke la opp til en snarlig bedring. I tillegg trakk kansellering av øvelser i samme retning.¹²⁰ [...] Resultatene av gjennomførte revisjoner i 2008 støtter opp under de konklusjonene som kommer fram i Dokument nr. 3:6:

- *operativ evne var lavere enn ønsket*
- *utstrakt reduksjon i øvelsesaktiviteter*
- *strukturelementer var ikke implementert som forutsatt”¹²¹*

Innledningsvis i alle rapporter fra RR er det redegjort for revisjonskriterier og metodevalg for den gjeldende revisjonen. Som RRs rapportering til Stortinget vedrørende en etats måloppnåelse, kan denne typen rapporter være vanskelig å tolke. Det er flere parametere som vanskelig lar seg kvantifisere inn i en slik rapport, og flere vurderinger må være skjønnsmessige. I tillegg til utfordringer vedrørende måleparametere, vil en økning av revisjon av primærvirksomheten, den operative evnen, by på andre utfordringer: *”[D]a kommer man fort inn på et høyt gradert terreng. [...] Det er vanskelig for Stortinget, da de ikke har informasjonssystemer eller fysisk infrastruktur for å kunne håndtere graderte rapporter.”¹²²* Sikkerhetsklarering av den enkelte ansatte fra RR er ingen stor utfordring, men håndtering i etterkant er altså en større utfordring. En annen utfordring ved måling og vurdering av operativ evne fra RRs revisjonsarbeid viste seg i den såkalte korvett-saken som har hengt ved Forsvaret siden 1990-tallet¹²³. Det viste seg at da RR skulle måle operativ evne for MTB-våpenet ble det påpekt at operativ evne i forbindelse med utfasing av gamle og innfasingen av nye MTB’er gikk ned. Diesen kommentar i den sammenheng var:

”Jeg syns daværende Statsråd (Anne-Grete Strøm-Erichsen) sa det ganske presist om den rapporten som da ble skrevet, der [...] fremkom bare at forsvarsevnen gikk ned på dette punkt. Så Strøm-Eriksen sa helt riktig at Riksrevisjonen gjør det til et problem at vi moderniserer Forsvaret, og det syns jeg var ganske godt sagt.”¹²⁴

I en periode der fokus for den politiske styringen av forsvaret hadde vært på økonomistyring og få struktur, budsjetter og investeringer i balanse, kan RRs revisjonsarbeid ses på som en dreining mot mer operativt, og for Forsvaret, ønsket fokus. Etter mange år hvor FD hadde kunnet hente gode argumenter for sin økte politiske styring av Forsvaret i RRs rapporter, ble det nå mer nyansert. I iverksettingsbrevet til langtidsplanen av 2009-2012 er innretningen

¹²⁰ Riksrevisjonen(2008-2009). Dok.nr.3:6(2008-2009).s. 68

¹²¹ Riksrevisjonen(2009-2010). Dok.nr.1(200-2010).s. 92

¹²² Samtale med Else Camilla Smith, FD III, 22.11.2016

¹²³ Fornyelsen av Forsvarets *Motor Torpedo Båter* (MTB) har gjennomgått mange faser, og ble gjentatte ganger anbefalt kuttet, men ble videreført både i 2000 og 2007. Forsøket på omstilling fra Forsvaret ble overprøvd av Stortinget, og har medført økninger på driftsbudsjettene utover det som har vært grunnlaget for langtidsplanene for øvrig.

¹²⁴ Samtale med Sverre Diesen, 24.11.2016

mer fokusert mot operativ evne enn i eksempelvis Stortingsproposisjon nr. 1(2005-2006), der det er viet mer plass til Likestillingssituasjonen i Forsvarsdepartementet etter integreringen av FST i departementet, enn operativ evne¹²⁵. Dette kan være et argument for at RRs rapportering til Stortinget etter det underkjente regnskapet for 2003, og den påfølgende milliardsprekken i 2004, blir tatt mer hensyn til i FD, og påvirker organisasjonen. I tillegg til økt fokus på operativ evne i RRs rapportering til Stortinget etter 2006, var materiellforvaltning et gjennomgående problemområde i sektoren, og selv om denne oppgaven dekker perioden fram til 2010, kan man se tendensen til at RRs merknader til materiellforvaltning og offentlige anskaffelser i Forsvaret *kan* ha vært medvirkende til den foreløpig siste utskillelsen av Forsvarets Materiell Avdeling (FMA) fra 1. januar, 2016.

Etter gjennomgangen av RRs rapporter og undersøkelser gjengitt over, har jeg funnet at RR har vært en legitimerende aktør, og har med sin virksomhet støttet det politiske initiativet for økt politisk styring av Forsvaret. RR har vært en leverandør av argumenter for økt politisk styring, og levert tydelige eksempler på manglende vilje, og i noen grad evne hos militær ledelse. Under ”konkursen” som er beskrevet over, i perioden 2003-2005, fikk RR økt gehør hos politikerne, noe som i følge oppgavens funn ser ut til å vare, og har blitt normalisert. Sett i lys av disse funnene er det riktig å si at RR har blitt, i kraft av sin aktivitet over tid, revisjonen av statsregnskapet og forvaltningsrevisjoner, har blitt en aktør som har påvirket de sivil-militære relasjonene i Norge, i retning av økt politisk kontroll med Forsvaret.

¹²⁵ St.prp. nr. 1(2005-2006). s.55

5. Avslutning

5.1. Oppsummering og konklusjon

Jeg vil her oppsummere oppgaven som helhet, med vekt på å besvare problemstillingen.

Først, tilbake til problemstillingen:

Forsvarssektoren er i dag underlagt sterkere politisk styring, og med strengere krav til forvaltningspraksis enn tidligere. Hvordan har Riksrevisjonens revisjoner av forsvarssektoren påvirket denne utviklingen?

Riksrevisjonen *har* påvirket den politiske styringen av Forsvaret gjennom sitt revisjonsarbeid, og sin rapportering til Stortinget. Påvirkningen har *først og fremst* virket i kraft av at revisjonsarbeidet har pågått over tid, og at *forholdene* for økt påvirkning lå til rette for påvirkning. Ved bruk av prosess-sporing har oppgaven vist at det var en kombinasjon av *økt* vilje til politisk styring av Forsvaret mot slutten 1990-tallet, i kombinasjon med en *redusert* militær vilje, og i noen grad evne, til å møte kravene til omstilling på militært hold. Denne svekkelsen av det Bjerga (2014) kaller *militærekspeksjonalismen* i norsk forsvarspolitikkk åpnet for at aktører utover politikere og offiserer kunne delta på området.

Dersom vi ser denne utviklingen i lys av eksisterende teori på sivil-militære relasjoner, kommer Huntington og Janowitz i noen grad til kort, da de beskriver tettere skott mellom sivil-militære relasjoner enn de vi ser i Norge i dag. Selv om Janowitz' teorier går i retning av mer et politisk bevisst offiserskorps, er det vi ser i dag i større grad en forsvarsledelse som går mer i retning av å være en etatsledelse på lik linje med andre etater i andre sektorer. For å kunne føre denne debatten videre, og diskutere den virkeligheten vi ser utspiller seg i norsk forsvarspolitikkk i dag, kan det derfor være hensiktsmessig å studere Forsvaret som en mer normal organisasjon, uten å miste av syne det som er militærmaktens kjernevirksomhet. En fortsatt diskusjon om sivil-militære relasjoner må i norsk sammenheng være ryddig i innhold og form, og med et mindre polarisert ordskifte enn det som tradisjonelt har vært tilfelle. En mulig retning er å i økende grad vurdere Forsvaret på lik linje med andre statlige virksomheter, og dermed i større grad sammenlikne de delene som kan sammenliknes, og holde kjernevirksomheten utenfor, ref. Diesens sitat:

"Forsvaret har aldri gjort krav på å være annerledes på andre områder enn der de faktisk er annerledes. [...] (E)t moderne forsvar av den typen vi trenger i dag er en annen organisasjon også kulturelt. Bjerga gjør [...] dette med krigerkultur og

profesjonalisering til et uttrykk for dette militære ønsket om å være annerledes, og igjen, ja, dette er et av de områdene hvor forsvaret er annerledes.”¹²⁶

Hvorvidt Riksrevisjonen som aktør må inkluderes i framtidig forskning om norsk offentlig sektor, avhenger av sektor og i hvilken grad RR har vært aktiv i denne sektoren over tid. Kritikken mot RRs virksomhet har gjennom årene kommet fra mange ulike hold, både økonomer, jurister og fagpersoner. En gjentakende skepsis har vært knyttet til hvorvidt RR har den nødvendige forståelsen for virksomheten i de samfunnssektorer de tar mål av seg å kontrollere, og hvordan den måles. Her vil RR fortsatt måtte tåle kritikk også for fremtiden.

Politisk kontroll med Forsvaret har i norsk sammenheng de seneste 25 årene dreid seg om økonomi. Endringene har vært som oppgaven viser vært økonomisk drevet, og i større grad økonomisk nødvendighet, enn sikkerhetspolitiske vurderinger. Selv om diskusjonene om størrelsen på forsvarsbudsjettet har gått (og går) høyt i forsvarsdebatten vil økonomiske overføringer til Forsvaret fortsatt være en av mange poster på Statsbudsjettet. RR vil som aktør i Stortingets kontroll av ulike regjeringers økonomistyring og gjennomføringsgraden av politiske beslutninger, fortsette å påvirke departementer i kraft av sitt revisjonsarbeid og dialogen med Stortingets Kontroll- og Konstitusjonskomité.

Omfanget av det byråkratiet som følger opp RRs rapporter og kontrollerer virksomheten i Forsvaret er økende, og med et FD III som er blant de største avdelingene i sentralforvaltningen, tar det opp både tid og ressurser: *”Vi bruker mye ressurser på dette, også på en del området hvor vi kanskje heller burde ha styrt. Vi bruker vel så mye ressurser på å jobbe ”opp og ut”, fremfor å støtte og kontrollere etatene.*”¹²⁷. Når vi på den andre siden ser på Forsvarets egen evne til økonomistyring gjennom 1990-tallet og utover 2005, er det vanskelig å undervurdere betydningen av RRs rapportering til Stortinget, selv om en revisjon helt uten merknader kan vitne om feilprioriteringer i følge FD III:

*”Det er en veldig stor sektor, og en revisor vil alltid finne avvik. Hvis vi til enhver tid ville ligge på- eller foran planen, hvis Riksrevisjonen aldri fant noe å sette fingeren på, ville vi brukt ressursene feil...”*¹²⁸

¹²⁶ Samtale Sverre Diesen, 24.11.2016. Forfatterens understrekninger.

¹²⁷ Samtale med Else Camilla Smith, FD III, 22.11.2016

¹²⁸ Ibid

5.2. Begrensninger i oppgaven

En referansegruppe som kunne balansert de intervjuene som er gjennomført, og tilført bredde, nyanser og økt oppgavens validitet. Utvalget av intervjuobjekter har vært representativt, men på grunn av sykdom har det ikke vært mulighet til å gjennomføre intervjuet med tidligere Riksrevisor, Jørgen Kosmo. Jeg har i liten grad sett til andre sektorer når jeg har vurdert RRs påvirkning på forsvaret. Dette har vært en naturlig konsekvens av metodevalg for oppgaven, men kunne gjort oppgaven bredere, og gitt større mulighet til å generalisere funnene.

5.3. Videre forskning

Denne oppgaven har tatt for seg toppledelsen av og i Forsvaret. Det fortsatt grunn til å se nærmere på om hvorvidt den formen for politisk styring vi har sett har økt forsvaret evne til å planlegge, lede og gjennomføre operasjoner, fremfor å administrere og drive management. Slik vi i dag ser fokuset på forsvarlig forvaltning gjøre seg gjeldende langt ned i organisasjonen, med mindre tid til trening og øving på bekostning av forvaltning, er bekymringsfullt, og bør studeres nærmere.

Som ansatt ved en av Forsvarets skoler vil det være interessant å se nærmere på hvilke konsekvenser denne dreiningen vil ha for utdanningen av morgendagens offiserer og spesialister.

Og til slutt, etter *veldig* mange sider med Riksrevisjonsrapporter og styringsdokumenter: hvordan vil overgangen til etterlevelserevisjon fra 1. Januar 2016 påvirke den politiske styringen av forsvaret?

Litteraturliste

Lover og forskrifter

Norges lover, *Grunnloven av 1814* <http://grunnloven.lovdata.no>

Norges lover, *Lov om Riksrevisjonen* <http://www.lovdata.no>

Publikasjoner fra Storting og Regjering

Innst. S. Nr. 210 (2002-2003), *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-210/5/Mål>

NOU 1978:9 *Forsvarskommisjonen av 1974*, Nasjonalbiblioteket:
<http://www.nb.no/nbsok/nb/8b4c5b68a82180977d1d11b1ca015a3c.nbdigital?lang=no#0>

Stortingsproposisjon nr 55 (1999-2000).
<https://www.regjeringen.no/contentassets/83bcb68dfd634e8592fd93ff56c601d9/no/pdfa/stp199920000055000dddpdfa.pdf>

Stortingsproposisjon nr. 1 (2000-2001)
https://www.regjeringen.no/contentassets/a0a9c45507d7492982d66b0ba24b6353/stp200020010001_fdddpdfa.pdf

Stortingsproposisjon nr. 45 (2000-2001) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-45-2000-2001-/id204348/sec2#KAP2-5>

Stortingsproposisjon nr 77 (2000-2001)
<https://www.regjeringen.no/contentassets/f76d16dd14564ff78672dd72d66369a9/no/pdfa/stp200020010077000dddpdfa.pdf>

Stortingsproposisjon nr.55(2001-2002) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-55-2001-2002-/id206110/sec1>

Stortingsproposisjon nr.82(2002-2003)
<https://www.regjeringen.no/contentassets/2796c31b99cf4f648d9c1eaaddb2d94e/no/pdfs/stp200220030082000dddpdfs.pdf>

Stortingsproposisjon nr.42(2003-2004) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-42-2003-2004-/id208939/sec1>

Stortingsproposisjon nr. 1 (2004-2005) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2004-2005-/id297065/sec1>

Stortingsproposisjon nr.1(2005-2006) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2005-2006-/id297546/sec1>

St.meld. nr.22 (1997-98) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-22-1997-98-/id191476/sec2>

St.meld. nr.29 (2004-2005)
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e4c37c1cc5844c77810f3fcc0dd5383e/no/pdfs/stm200420050029000dddpdfs.pdf>

St.meld. nr. 10 (2005-2006)
<https://www.regjeringen.no/contentassets/5d3b111a93bc4d2da7f81d25fe276820/no/pdfs/stm200520060010000dddpdfs.pdf>

IVB-Forsvarsbudsjettet 2005
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/budsjettdokumenter/ivb_forsvarsbudsjettet_2005.pdf

Iverksettingsbrev for forsvarssektoren (2009-2012)
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/ivb_ltp_2009-2012_-_endelig.pdf

Direktoratet for økonomistyring (2016), *Mål- og resultatstyring*, artikkel fra hjemmesidene.
<https://dfo.no/fagomrader/okonomiregelverket/ord-og-begreper/glossary/m/mal--og-resultatstyring/>

Bøker

Alexander L. George & Andrew Bennett (2004). *Case studies and theory development in the social sciences*. The MIT Press.

Colin Wight (2006). *Agents, Structures and International Relations – Politics as Ontology*. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge University Press.

Dag Ingvar Jacobsen (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode, 2. Utgave*. Høyskoleforlaget.

Gary King, Robert O. Keohane and Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press

Harald Espeli & Yngve Nilsen (2016). *Riksrevisjonens Historie 1816-2016*. Fagbokforlaget.

Janne Haaland Matlary og Øyvind Østerud (red.)(2005). *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Abstrakt forlag. S.107-162.

John Gerring (2007). *Case Study Research – PRINCIPLES AND PRACTICES*. Cambridge University Press

Kjell Inge Bjerga (2014), *Forsvarspolitik og forvaltningspolitikk?, avhandling for graden philosophiae doctor (ph.d.)*. Universitetet i Bergen.

Olav Bogen og Magnus Håkenstad(2015). *Balansegang – Forsvarets omstilling eller den Kalde krigen*. Dreyer

Robert K. Yin (2012), “*A (Very) Brief Refresher on the Case Study Method*”, *Applications of Case Study*, Los Angeles: Sage, 3rd edition

Samuel P. Huntington(1957). *The Soldier and the State, The theory and Politics of Civil-Military Relations*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge Mass.

Tore Grønlie & Yngve Flo (2009), *Sentraladministrasjonens Historie etter 1945, Bind 2*. Fagbokforlaget

Artikler

Arnulf Tverberg (2014), *Stortingets kontroll med regjeringen og den utøvende makt*. Artikkel på lovdata.no
<http://grunnloven.lovdata.no/index.php/artikkel/Stortingets%20kontroll%20med%20regjeringen%20og%20den%20utøvende%20makt>

Donald S. Travis(2016). *Saving Samuel Huntington and the Need for Pragmatic Civil-Military Relations*. Armed Forces & Society 1-20

Gunnar Zachrisen(2015) *Sier nei til militarisert bistand*. Artikkel i Bistandsaktuelt.
<http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/nyheter---tidligere-ar/2010/sier-nei-til-militarisert-bistand/>

Jeffrey T. Checkel (2005), *It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics*. Working Paper No.26. Arena, Centre for European Studies, University of Oslo

Jostein Askim & Dag Harald Claes (2011). *Part Hare, Part Tortoise—explaining patterns in Norwegian public utilities reforms 1990–2010*. Utilities Policy, 19(2), 87-94.

- Magne Lerø (2012). *Vingeklippet Kosmo*. Kommentar
<http://www.magnelero.no/2012/09/07/vingeklippet-kosmo/#more-4134>
- Morten Kinander (2012) *RIKSREVISJONEN – vaktbikkje uten bånd?*. Civita-notat nr.9, 2012
<https://www.civita.no/publikasjon/nr-9-2012-riksrevisjonen-vaktbikkje-uten-band>
- Ole Peder Giæver(2008) *Bistand bør under militær kommando*. abc nyheter
<http://www.abcnyheter.no/nyheter/2008/02/25/61649/bistand-bor-under-militaer-kommando>
- Per M. Norheim-Martinsen (2016). *New sources of military change – armed forces as normal organisations*, Defence Studies, 16:3, s. 312-326
- Peter D. Feaver(1996). *The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control*. Armed forces & society, Vol. 23, No. 2, Winter 1996, pp. 149-178
- Ragnvald H. Solstrand (2012), *Fortsatt store utfordringer – tid for de tunge grepene*. Artikkel i Norsk Militært Tidsskrift, nr. 2 – 2012, 16-32
- Richard D. Hooker(2011), *Soldiers of The State: Reconsidering American Civil-Military Relations*. Parameters, 41, 1-14.
- Suzanne C. Nielsen(2012), *American civil-military relations today: the continued relevance of Samuel P. Huntington's The soldier and the state*. International Affairs 88:2 s. 369-376. Royal Institute of International Affairs.
- Tom Christensen (2004). *Regionale og distriktspolitiske effekter av New Public Management*. Underlagsdokument til NOU, 2.
- Tom Christensen & Per Læg Reid(2003), *Politisk styring og privatisering: holdninger i eliten og befolkningen*. Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier Notat 1-2003, UiB.
- Torkel Birkeland (1999), *Forsvarets øverste ledelse 1945-1961*, Institutt for forsvarsstudier 2/1999 <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/99583/1/FS0299.pdf>
- Statskonsult (2006). *Omstillingen av Forsvaret 2002-2005*. Statskonsult nr. 2006:7
<https://www.difi.no/sites/difino/files/2006-07.pdf>

Liste med rapporter fra Riksrevisjonen angående Forsvarssektoren

Riksrevisjonen. Dokument nr. 1(1998-1999)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 3:2(1998-1999)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 1(1999-2000)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 1(2000-2001)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 3:6(2000-2001)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 1(2001-2002)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 3:1(2001-2002)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 1(2002-2003)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 1(2003-2004)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 1(2004-2005)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 3:8(2004-2005)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 1(2005-2006)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 1(2006-2007)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 3:9(2006-2007)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 1(2007-2008)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 1(2008-2009)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 3:6(2008-2009)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 1(2009-2010)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 1(2010-2011)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 1(2011-2012)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 3:3(2016-2017)

Andre dokumenter vedrørende Riksrevisjonen

https://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/AdministrativeRapporter/2000/Adm_Rapp_1_2000.pdf

<https://www.riksrevisjonen.no/revisjonsmetodikk/Sider/Revisjonsmetodikk.aspx>

Riksrevisjonen (2012). *Retningslinjer for forvaltningsrevisjon*

<https://www.riksrevisjonen.no/revisjonsmetodikk/Forvaltningsrevisjon/Documents/Retningslinjer.pdf>

Vedlegg

Intervjuguide, Riksrevisjonens påvirkning av forsvarssektoren:

Innledning, herunder navn på intervjuobjekt, sted og dato for samtalen, og muntlig avtale om opptak/gjennomlesning av intervjuet.

Min oppgave har som målsetning å finne ut om det er en sammenheng mellom Riksrevisjonens endrende fokus og overgang til forvaltningsrevisjon som resulterte i ny lov om riksrevisjon i 2004, har påvirket forsvarssektoren til det rigide kontrollregimet vi i dag ser antydninger av.

Informant 1 (FD) Else Camilla Smith, FD III 3. Intervjuet 22.11.2016 (i FD)

1. Hva er din erfaring med riksrevisjonen og deres rapporter?
2. Basert på din erfaring og kjennskap til egen organisasjon (tilpasses) og virksomhet; hvordan vil du si at RR har påvirket beslutningstagning og innretningen på de dokumenter din virksomhet har forfatte/produsert?
3. Har du erfart noe internasjonalt samarbeid innenfor denne problemstillingen, som f.eks samtaletemaer med andre lands delegasjoner eller lignende?
4. Hvis du skal peke på en bestemt periode, eller rapport/dokument som utgjør et vendepunkt eller et slags ”Definerende øyeblikk” for FDs relasjon til Rr; hvilken rapport er det?
5. Hva mener du er hovedårsaken til den sene omstillingen i forsvarssektoren i tiden etter den KK?
6. Hvem bør jeg intervju om dette videre?

Informant 2 (FST/FSJ) gen(r) Sverre Diesen. Intervjuet 24.11.2016 (på FFI)

1. Hvordan mener du Rr har påvirket sektoren og styringen av sektoren?
2. Var økonomistyring og politisk styring et samtaleemne i dine møter med utenlandske etatssjefer og hva kan du fortelle om disse? Var det noen nasjoner som særlig skiller seg ut?
3. Hva mener du er hovedårsaken til den sene omstillingen i forsvarssektoren i tiden etter den KK?
4. Hvem mener du kan hjelpe meg med mer innsikt i relasjonene mellom Rr og FD/FMO?

Siste informant (JK)

1. Hvordan mener du Rr har påvirket sektoren og styringen av sektoren?
2. I hvor stor grad så Rr til sine internasjonale samarbeidspartnere for inspirasjon og samarbeid?
3. Hva var din rolle i dette arbeidet?
4. Noen vil hevde at det var ”mer enn profesjonell iver” i utførelsen av ditt virke som leder for Rr. Kommentarer?
5. Til slutt: hva ville du gjerne sett gjort annerledes?

Intervju med Jørgen Kosmo avlyst grunnet sykdom.